

## Aktuell kommentar

■ ■ ■ HANS HENRIK SCHEEL<sup>1</sup>:

# Skatteendringer siden 1992 – fakta og systembetragtninger<sup>2</sup>

**I**forbindelse med skattereformen gikk Norge lenger enn de fleste andre OECD-landene med hensyn til å bygge bedrifts- og kapitalbeskatningen på enkelte gjennomgående prinsipper. Selv om det var bred politisk enighet om reformen, er viktige regler blitt endret i ettertid, og enkelte endringer bryter med prinsippene i reformen. Artikkelen peker på flere årsaker til at skattesystemet verken vil eller bør ligge fast over tid, men reiser likevel spørsmålet om ikke større grad av stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken er ønskelig. Økt stabilitet kan tilsi at en bør utvikle skatteregler og beslutningsprosedyrer som er mer robuste, først og fremst mot endringer hvor særinteresser og kortsiktige hensyn prioriteres.

### Innledning

Skattereformen i 1992 innebar omfattende endringer i mange skatteregler, særlig innen bedriftsbeskatningen. Jeg skal i liten grad komme inn på disse enkeltendringene, men i første omgang konsentrere meg om hensynene bak reformen og de prinsippene reformen bygger på. Derest nevnes enkelte viktige endringer vi har hatt i skattereglene etter 1992, før jeg tar opp spørsmålene om hvor ønskelig det er med stabilitet i skattereglene og hvorfor det vanskelig å sikre stabilitet. Til slutt kommer jeg inn på hva kan vi gjøre for eventuelt å øke stabiliteten i skattereglene.

### Hensyn og prinsipper bak skattereformen

Et viktig prinsipielt valg i skattereformen gjaldt hvilke formål inntektsbeskatningen av bedrifter skulle oppfylle. Frem til 1992 ble bedriftsbeskatningen forsøkt brukt som virkemiddel til å fremme en rekke mer eller mindre veldefinerte mål. Særskilte regler i overskuddsbeskatningen skulle bidra til distriktsutbygging, forskning og utvikling, miljøinvesteringer, soliditet i bedriftene, samt fordelingspolitiske og

næringspolitiske mål. Det er ingen overdrivelse å si at bedriftsbeskatningen var overbelastet med målsettinger og ikke i stand til å leve opp til intensjonene. Faktisk virket systemet til tider mot sin hensikt, bl.a. fordi målene var innbyrdes motstridende. Eksempelvis bidro de generøse fradragreglene, som skulle sikre distrikts- og næringspolitiske mål, til skjevare inntektsfordeling; det var høyinntektstakerne som hadde de beste kunnskapene og sterkeste økonomiske motivene til å drive skatteplanlegging. Såkalte nullskattytere ble sett på som et viktig problem.

I tillegg hadde nok mange en sterk fornemmelse av at reglene samlet sett førte til dårlig ressursbruk, dels fordi forskjellsbehandlingen av bl.a. ulike næringer og investeringer gav vridninger i kapitalallokeringen, og dels fordi generøse fradagsregler kunne gi for høye realinvesteringer generelt. Overskuddsbeskatningen inneholdt dessuten prosykliske elementer, ved at den effektiv skattesatsen ble lav i høykonjunkturer som følge av høye investeringer og tilsvarende store skattemessige avskrivninger, og vice versa. Også den høye skattemessige verdien av rentefradraget, særlig for høyinnteksgruppene, var et problem i

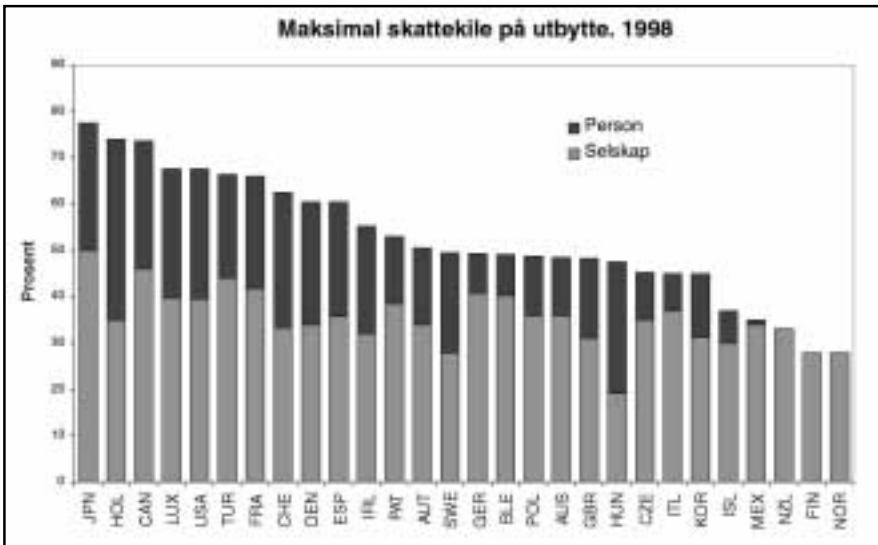
kombinasjon med lempelig inntektsbeskatning, særlig av husholdningskapital. Alt i alt var bedrifts- og kapitalbeskatningen moden for en omfattende overhaling.

Det kanskje viktigste politiske enkeltvalget som regjeringen og stortingsflertallet gjorde i forbindelse med skattereformen, var å rydde opp i arbeidsdelingen mellom ulike virkemidler. Det var bl.a. et spørsmål om i større grad å rendyrke målet for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet. Progressiv beskatning av personinntekter skulle bidra til fordelingspolitiske mål og miljøavgifter til miljøpolitiske mål. Ambisjonsnivået for overskuddsbeskatningen ble redusert til å gi det offentlige inntekter med minst mulige vridninger i ressursbruken. Med dette utgangspunktet falt de endringene i regelverket som måtte gjøres i stor grad på plass av seg selv:

1. Utvid skattegrunnlaget slik at det skattepliktige overskuddet i størst mulig grad korresponderer med reelt overskudd. Det innebærer at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, normalt også er bedriftsøkonomisk lønnsomme, selv om bedriftene må betale skatt. Det er dette vi noe upresist forstår med nøytral overskuddsbeskatning.

<sup>1</sup> Hans Henrik Scheel er ekspedisjonssjef i Skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet.

<sup>2</sup> Artikkelen bygger på et foredrag på Samfunnsøkonomenes høstkonferanse 2001. Mange takk for gode kommentarer fra Harald Magnus Andreassen, Tore Eriksen, Arne Jon Isachsen, Ulf Pedersen, Ingrid Rasmussen, Arent Skjæveland, Siren Solhaug og Geir Åvitsland. Kun forfatteren hefter for innholdet i artikkelen.



Maksimal marginalskatt på aksjeutbytte når en ser selskap og person under ett. Prosent av utdelt overskudd før selskaps- og personskatter.

Kilde: OECD Tax Data Base.

2. Reduser skattesatsen for å dempe de samlede vridningene av kapitalbeskatningen.

Et krav om nøytralitet i overskuddsbeskatningen stiller, iallfall teoretisk sett, ganske strenge krav til hvordan de ulike skattereglene skal utformes:

1. Ulike inntekter og utgifter må periodiseres riktig. Det innebærer bl.a. at årlige avskrivninger skal tilsvare årlig verdiendring på kapitalen.
2. Nøytralitet innebærer en integrert bedrifts- og kapitalbeskatning, der kapital- og næringsinntekter blir skattlagt på samme måte uavhengig av om de opptjenes av en privatperson direkte eller gjennom et selskap.
3. Beskatningen av selskapsinntekter må være uavhengig av selskapets finansieringsstruktur, dvs. om investeringer finansieres med lån, tilbakeholdt overskudd eller ny aksjekapital. I dette ligger også at beskatningen må være uavhengig av om selskapet deler ut utbytte eller holder overskuddet tilbake.
4. Positive og negative kapitalinntekter, inkl. gevinster og tap, må likebehandles skattemessig.
5. Skattesatsen må være den samme for alle kapitalinntekter, dvs. en må ha en flat skattesats.

Det er ikke vanskelig å peke på at skattereformen i 1992 ble vedtatt med på-

fallende avvik fra nøytralitetsprinsippet. Det er iallfall tre hovedområder å trekke frem:

- Det første er at husholdningskapital, som i særlig grad utgjøres av bolig, også etter 1992 vanligvis er lempeligere beskattet enn næringskapital. En kan imidlertid si at boligbeskatningen implisitt ble skjerpet i 1992 som følge av at verdien av rentefradraget ble mindre for mange husholdninger.
- Det andre punktet der nøytralitet ikke ble oppnådd, gjaldt landbruksbeskatningen. Regjeringen Brundtland fremmet to ganger forslag om å fjerne særordninger i jordbruks- og skogbruksbeskatningen, først våren 1991 og dernest høsten 1991. Stortinget vendte imidlertid tommelen ned for de fleste forslagene, og siden har disse ordningene bestått. Lempningene ble dessuten utvidet i fjor, da Stortinget innførte et særskilt inntektsfradrag for landbruket på 36 000 kroner pr. bruk.
- Det tredje området der prinsippene fra skattereformen ikke fikk gjennomslag, var i formuesskatten. Riktignok la regjeringen Brundtland frem en stortingsmelding om endringer i formuesskatten sydd over samme lest som resten av reformen: Bredere skattegrunnlag gjennom mer reell og lik verdsettelse av ulike for-

muesobjekter, økte bunnfradrag og lavere skattesatser. Men Høyre og Fremskrittspartiet gikk inn for å avvike formuesskatten, og det var ikke mulig å få til et flertall om en bred reform. I årene etterpå er formuesskatten endret en rekke ganger, både i lempende og skjerpende retning.

Også på enkelte andre områder ble nøytralitetsprinsippet bare delvis fulgt, og på iallfall ett punkt ble et vedtak om mer nøytrale regler raskt omgjort. Våren 1991 ble AMS-ordningen vedtatt opphevet med virkning fra og med 1992, men allerede høsten 1992 ble den gjeninnført med virkning fra og med 1992. Først fra 2000 ble AMS-ordningen avviklet.

Et teoretisk korrekt nøytralitetsprinsipp må dessuten justeres i forhold hva som er mulig å praktisere. For eksempel fordrer nøytralitet at alle påløpte inntekter, også påløpte gevinster, skattlegges løpende. Skattlegging av påløpte, men ikke realiserte, gevinster reiser imidlertid såpass mange praktiske problemer at bare av den grunn bygger reformen på at inntekter og kostnader skal være realisert før de kan skattlegges. Dermed kan en ikke helt unngå skattekreditter.

Til tross for disse begrensningene i rekkevidden av nøytralitetsprinsippet, ble status likevel at vi kom ganske nær et skattesystem som likebehandlet ulike næringer og bedrifter, ulike typer investeringer og kapitalplasseringer, ulike typer kapitalinntekter, ulike eierformer og ulike måter å finansiere næringsinvesteringer på.

Norge gikk dessuten lenger enn andre OECD-land i både å redusere skattekreditter og fjerne særskilte lempninger, og i å kutte formelle skattesatser for næringsvirksomhet. Frem til i år var Norge, sammen med Finland og New Zealand, de eneste OECD-landene som ikke hadde noen form for dobbeltbeskatning av aksjeutbytter. I Norge motvirker dessuten de såkalte RISK-reglene vridninger i aksjegevinstbeskatningen. Som det fremgår av figuren, har hovedtyngden av OECD-landene markerte innslag av dobbeltbeskatning og ganske høye effektive skattesatser på utdelt utbytte, når en tar hensyn til både selskaps- og personbeskatningen.

### Viktige endringer etter 1992

#### *Delingsmodellen*

I Norge har en valgt å ha en progressiv beskatning av lønnsinntekter og en flat skattesats på kapitalinntekter, slik at forskjellen i den formelle marginalskatten kan bli relativt stor. Denne forskjellen gjør det i utgangspunktet lønnsomt å få høye arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter. Det er bakgrunnen for den såkalte *delingsmodellen*, der formålet er å sørge for at arbeidsavkastningen til næringsdrivende og aktive eiere i aksjeselskaper skattlegges om lag på samme måte som arbeidsavkastningen til vanlige lønns-mottakere. Delingsmodellen er derfor av mange kalt «kjernen» i skattesystemet. OECD har for sin del karakterisert delingsmodellen som skattereformens akilleshæl.

Det prinsipielle utgangspunktet for delingsmodellen er at personinntekten for personlig næringsdrivende og aktive eiere i aksjeselskaper skal være lik næringsinntekten fratrukket en beregnet avkastning på kapitalen i næringen. Denne sjablonmetoden for å fastsette arbeidsavkastning har vært omstridt. Allerede den delingsmodellen som ble vedtatt i 1992, var på flere områder vesentlig gunstigere enn den som opprinnelig ble foreslått av departementet. Men også etter 1992 har delingsmodellen blitt justert en rekke ganger, og stort sett i lempende retning. Blant annet er det blitt lettere å tilpasse seg slik at en unngår delingsmodellen helt. Det illustreres ved at andelen aksjeselskaper som skattlegges etter delingsmodellen, er redusert fra 46 prosent i 1994 til 32 prosent i 1999.

#### *Skatt på aksjeutbytter*

Med virkning fra og med 5. september 2000 ble det innført en skatt på mottatte aksjeutbytter på 11 prosent. En slik ekstra skatt på aksjeutbytte bryter med nøytralitetsprinsippet ved bl.a. å øke kostnadene ved aksjekapitalfinansiering av selskapene. Det er verdt å merke seg at regjeringen Stoltenberg begrunnet forslaget om ekstra utbytte-skatt med at delingsmodellen var blitt for gunstig og svekket fordelingsvirkningene i skattesystemet. I denne begrunnelsen kan en ane noe av den poli-

tiske dynamikken som gir endringer i skattereglene, også endringer som bryter med prinsipper det gjennom flere år har vært bred enighet om.

#### *Toppskatten*

Svak treffsikkerhet i delingsmodellen tilsier at forskjellen i marginalskatt på personinntekt og kapitalinntekt ikke bør bli for stor. Aarbakkegruppen, som utredet skattereformen, mente forskjellen helst ikke burde overstige 20 prosentpoeng. I 1992 var imidlertid forskjellen over 21 prosentpoeng, og allerede året etter ble forskjellen ytterligere økt gjennom økt toppskattesats. Toppskatten ble ytterligere økt fra 2000 ved innføring av et ekstra trinn på 6 prosentpoeng. Når nå høyeste marginalskatt på personinntekt for delingspliktige er nær det dobbelte av skattesatsen på kapitalinntekter, er tilpasninger og skatteomgåelser knyttet til delingsmodellen ikke til å unngå.

#### *Skipsfartsbeskatningen*

Endringene i skipsfartsbeskatningen i 1996 var det første større bruddet på systematikken i bedriftsskattesystemet etter 1992. Riktignok innrømmet regjeringen Brundtland, og i enda større grad stortingsflertallet, i 1992 skipsfarten gunstigere avskrivningsregler enn prinsippet om økonomisk verdifall skulle tilsi. I tillegg hadde skipsfarten særlig fordel av de gunstige overgangsreglene som ble vedtatt. Men for øvrig fikk skipsfarten de samme skattereglene som andre næringer. I 1996 vedtok imidlertid stortingsflertallet, mot regjeringen Brundtlands ønske, å gi skipsfarten enda gunstigere skatteregler ved å gå over fra overskuddsbeskatning til uttaksbeskatning. Uttaksbeskatning innebærer at inntektene som hovedregel er skattefrie inntil de eventuelt deles ut som utbytte til aksjonærene. Eierne kan dermed bestemme tidspunkt for beskatning, og følgelig også i noen grad det reelle skattenivået. I tillegg til skatt på utbytter skal rederiene betale en såkalt tonnasjeskatt, beregnet av skipenes nettotonnasje. Selv om skipsfartsbeskatningen etter 1996 ikke ble like gunstig som før skattereformen, er disse endringene blitt stående som et

ganske markert systembrudd i forhold til skattereformen. Heller ikke etter 1996 har skattereglene for skipsfarten ligget fast, men er strammet til i flere omganger.

#### *Avskrivningssatsene*

Som en del av budsjettforliket mellom regjeringen Stoltenberg og mellompartiene ble flere avskrivningssatser redusert med virkning fra og med inntektsåret 2000. Den umiddelbare innstrammingen ble beregnet til om lag 3 mrd. kroner, og var således ganske betydelig. Disse endringene er blitt kritisert av næringslivet, dels med henvisning til at de var et brudd med skattereformen, og dels til at de kom uten forutgående utredning. At innstrammingene i forliket var et brudd med de avskrivningssatsene som ble vedtatt ved skattereformen, er riktig. Men det er ikke så klart at det var et brudd med prinsippet om at avskrivningene bør gjenspeile verdireduksjonen på kapitalen.

I forberedelsene til budsjettforslaget for 2002 har Finansdepartementet brukt en del tid på å finne studier av anslag for økonomisk depresiering av ulike typer produksjonskapital. Forslaget til avskrivningssatser fra 2002 bygger på denne empirien. Den indikerer at om lag halvparten av innstrammingen i budsjettforliket kunne forsvares ut fra at avskrivningssatsene var satt høyere enn det som følger av driftsmidlenes økonomiske verdifall. En kan altså spekulere på om det ikke har ligget en kime til mulig innstramming i enkelte avskrivningssatser allerede fra 1992, som følge av at en ikke konsekvent fulgte nøytralitetsprinsippet.

#### **Er stabile skatteregler viktig?**

Ønsket om stabilitet i skattesystemet fremføres ofte med stor styrke bl.a. fra næringslivets representanter. Resonnementet er i korthet at hyppige og omfattende skatteendringer gir ustabile rammebetingelser og dermed økt fare for feilinvesteringer. Feilinvesteringer er en kostnad i seg selv, og økt risiko for feilinvesteringer øker avkastningskravet til å investere og kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke gjennomføres.

Også fra politisk hold pekes det på behov for stabilitet i skattereglene, og finanskomiteens flertall understreket senhøstes 1991 «behovet for klare og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet etter skattereformen.» Fler-tallet sa videre at det la til grunn at bedrifts- og kapitalbeskatningen nå var sluttbehandlet. I det siste lå det muligens ikke bare et ønske om at næringslivet skulle få stabilitet, men også et håp om at den betydelige lobbyvirksomheten næringslivet hadde drevet gjennom hele reformprosessen, skulle avta.

Når det synes å være så bred enighet om at stabilitet er viktig, hvorfor opplever vi da til dels betydelige systemendringer?

#### *Strukturelle endringer i økonomien*

I de senere årene kan økende globalisering ha gitt økende skattekonkurranse. Først og fremst kan det gjelde for bedrifts- og kapitalbeskatningen, fordi kapitalen er særlig mobil. Den relativt lave skattesatsen på 28 prosent som vi fikk på kapitalinntekter i 1992, kan delvis betraktes som en tilpasning til økende kapitalmobilitet.

Men den lave skattesatsen var også ledd i en tilpasning til et deregulert kredittmarked. Det er vanskelig å tenke seg at de høye marginalsattene på nettoinntekt, herunder renteinntekter, som mange husholdninger stod overfor på store deler av 1980-tallet, kunne ha vært videreført særlig lenge uten enda større skadevirkninger enn vi faktisk opplevde. Fra 1987 ble høyeste marginalsatt på nettoinntekt gradvis redusert fra drøyt 66 prosent til drøyt 40 prosent i 1991, og videre til 28 prosent i 1992. Hadde skattereformen vært gjennomført 10 år tidligere, ville realrenten etter skatt i årene 1984-86 vært om lag 2,5 prosentpoeng høyere enn den var for husholdninger med gjennomsnittlig inntekt. For de husholdningene som stod overfor de høyeste skattesatsene, ville en skattesats på 28 prosent økt realrenten etter skatt med hele 5 prosentpoeng. Med en såpass mye høyere realrente etter skatt, kunne en begrenset gjeldsøkningen i husholdningssektoren fra midten av 1980-tallet, og den etterfølgende nedgangskon-

junktoren kunne blitt mindre dramatisk enn den ble. Moralene i dette er at stor stabilitet i skattereglene også kan ha sine kostnader, iallfall når viktige rammebetingelser for øvrig endrer seg.

Selv om en erkjenner at bedrifts- og kapitalskattegrunnlaget er mer flyktig nå enn for noen tiår siden, bør en ikke legge seg flat for enhver trussel om utflytting. Så lenge vi klarer å sikre konkurranseevnen i vid forstand, dvs. ha effektiv ressursutnyttelse og langsiktig balanse i utenriksøkonomien, er det ikke nødvendigvis et problem om enkelte bedrifter eller næringer flytter ut. Bedrifter som flytter kan, på samme måte som bedrifter som reduserer virksomheten eller legger ned, avgi ressurser til andre næringer, kanskje til næringer som bedre er i stand til å bære det generelle kostnadsnivået. Hvis en da møter utflyttingstrusler med selektive skattelemplinger, står en i fare for å svekke den samlede verdiskapingen. Samtidig vil en oppmuntre andre bedrifter og næringer til å fremstå som mer mobile enn de i realiteten er. Også i denne sammenhengen kan det være en god leveregel å behandle ulike næringer mest mulig likt, men samtidig ta hensyn til mobilitetsargumentet i utformingen av de generelle reglene.

Det antas gjerne at kapital er mer mobil enn arbeidskraft, og at de største begrensningene på den nasjonale handlefriheten dermed gjelder bedrifts- og kapitalbeskatningen. Men en bør ikke overse at også personlige skattytere er blitt mer mobile over landegrensene. Dermed kan forskjeller i personbeskatningen, og kanskje også forskjeller i avgiftsnivået, påvirke flyttemønsteret. Likeledes vil avgiftsnivået i våre naboland virke inn på grensehandelen og legge visse øvre begrensninger på hvilket avgiftsnivå Norge bør velge. Når Sverige fra 1. desember 2001 setter ned avgiftene på vin med nesten 20 prosent, legger det ytterligere press på vårt eget avgiftsnivå.

#### *Makroøkonomisk styring*

Lærebøker i økonomi peker gjerne på at skattene bør endres som ledd i den makroøkonomiske styringen. Makroøkonomisk stabilitet er ikke minst en fordel for næringslivet, og endringer i

skattesystemet som ledd i makroøkonomisk stabilisering kan dermed være å foretrekke fremfor stabile skatteregler. Hovedbidraget til konjunkturstyringen på statsbudsjettets inntektsside har imidlertid vanligvis ikke kommet som følge av endringer i skatte- og avgiftsreglene, men derimot som følge av den automatiske stabiliseringen som ligger i skattesystemet.

Det er åpenbare fordeler dersom konjunkturtelt begrunnede endringer i skattenivået kan komme automatisk, dvs. uten regelverksendringer. Først og fremst vil automatiske endringer generelt falle sammen med konjunkturforløpet, mens regelverksendringer lett kan komme på plass for sent. Dermed vil den automatiske stabiliseringen være symmetrisk, slik at skattenivået kan falle i en nedgangskonjunktur. Erfaringene med regelverksendringer har i større grad vært at skattereduksjoner ikke vektlegges like sterkt i nedgangsperioder som skatteøkninger i oppgangsperioder. Dermed kan aktiv bruk av skattesystemet som ledd i konjunkturstyringen føre til at skattenivået gradvis økes, mens det kanskje hadde vært mer ønskelig om eventuelle skatteøkninger mer direkte ble avveiet i forhold til nytten av å øke offentlige utgifter.

Graden av automatisk stabilisering i skattesystemet avhenger av bl.a. hvor progressiv inntektsbeskatningen er, og om særavgiftene treffer det mest inntektselastiske konsumet. I forbindelse med skattereformen ble det lagt vekt på at et bredt skattegrunnlag som ikke minst inkluderer konjunkturfølsomme inntekter, som for eksempel aksjegevinster, kunne øke den automatiske stabiliseringen.

#### *Ny erkjennelse og nye forskningsresultater*

Skatteregler endres også som følge av nye forskningsresultater og ny erkjennelse. Så vel grunnleggende teoretisk som hjemlig empirisk skatteforskning har vært viktig for beslutningsgrunnlaget, herunder i forbindelse med skattereformen. Nå bør det likevel være klare grenser for hvor raskt og i hvor stor grad skattesystemet skal endres som følge av nye forskningsresultater. Skattepolitikken må først og fremst ta

opp i seg det som er grunnleggende og bredt akseptert viten, og ikke forsøke å holde tritt med forskningsfronten. Nye forskningsresultater må få tid til å «sette seg» og vise seg robuste mot bl.a. akademisk kritikk, før forskningen eventuelt får innvirkning på den praktiske utformingen av skattesystemet.

Et eksempel kan være debatten før stortingsvalget i 1997 om inntektsfordelingen var blitt skjevare etter skattereformen. Debatten ble avfødt av en artikkel fra Statistisk sentralbyrå (SSB) våren 1997 (Epland (1997)). Artikkelen hevdet at inntektsfordelingen var blitt skjevare etter 1992, særlig som følge av at de rikeste hadde hatt høy inntektsvekst. Denne inntektsøkningen skyldtes på sin side sterk økning i aksjeutbyttene, og SSB antydte at endringene i skattereglene kunne ha forsterket ulikheten. Selv om de metodiske svakhetene i forskningsopplegget var ganske åpenbare og ble påpekt i den etterfølgende debatten, festet det seg raskt et inntrykk i store deler av det politiske miljøet at skattereformene hadde gjort de rike mye rikere. I 2000 publiserte imidlertid SSB ny forskning på område, basert på en annen metode (Fjærli og Naug (2000)). Her var en av konklusjonene at skattenes utjevne effekt økte etter 1992. Dette eksemplet er ikke ment som en kritikk mot forskningen i SSB, som generelt både holder høy kvalitet og er relevant, ikke minst for Finansdepartementet. Men eksemplet er et apropos om at forskningsresultater bør modnes før de konsumeres.

På den annen side bør det påpekes at det på enkelte områder hadde vært ønskelig om skattepolitikken i noe større grad enn det som har vært tilfellet, hadde holdt tritt med den akademiske innsikten. I 1971 skrev den senere nobelprisvinneren i økonomi James Mirrlees, sammen med Peter Diamond, to artikler om optimal beskatning og betingelser for når det er ønskelig med effektivitet i produksjonen (Diamond og Mirrlees (1971)). En implikasjon for skattepolitikken er at vi ikke skal beskatte bruk av produserte innsatsfaktorer i produksjonen, selv om vi for øvrig har vridende skatter. Fjerning av investeringsavgiften og tollavgifter som foreslås i budsjettet for 2000, er helt i tråd med innsikten hos Diamond og Mirrlees. Men i dette tilfellet er det

unektelig synd at det har tatt så mye som 30 år å få til disse endringene.

### *Endrede politiske preferanser*

Trolig mener de fleste at de forholdene som er nevnt foran, nemlig økonomiske endringer og ny viten, er relativt akterverdige grunner til å endre skattereglene, selv om en prinsipielt skulle være tilhenger av stabilitet. Skepsisen mot endringer er trolig større når de skyldes at det politiske flertallet av andre grunner endrer oppfatning over tid.

Jeg skal ikke dvele mye med hvorfor de politiske flertallspreferansene endres. Stikkordsmessig er det nærliggende å peke på at flertallet, uansett om det består av ett eller flere partier, er en koalisjon der flertallets mening formes gjennom forhandlinger. Når flertallsløsninger i nye saker skal fremforhandles, og i tillegg koalisjonen består av enkeltpolitikere som byttes ut over tid, kan en ikke uten videre forvente stabile flertallspreferanser.

Det politiske systemet utsettes dessuten for betydelig press fra ulike interessegrupper. Når interesseorganisasjonene setter en skattesak på den politiske dagsorden, er hensikten sjelden å sikre stabilitet, men snarere å endre reglene i lempende retning for seg og sine. Sammen med slike forslag følger en regning, fordi en skattelettelse for noen normalt må betales av andre. Nå behøver ikke regningen å være så stor i utgangspunktet, og noen ganger kan den dessuten spres på mange skattytere uten store motreaksjoner der og da. Men skattereduksjoner overfor én næring har en tendens til å avføde tilsvarende krav fra andre næringer. Og når først noen har fått, er det ikke like lett å begrunne hvorfor ikke også andre skal få.

Resultatet av en slik prosess kan bli undergraving av skattegrunnlaget, økte incitamenter til skattemotiverte disposisjoner og en generell invitasjon til uproduktiv lobbyvirksomhet. Etter noe tid kan en ende opp med et skattesystem som er administrativt komplisert, som innebærer omfattende forskjellsbehandling og som gir betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Det siste er ikke minst tilfelle dersom skattelettelsene som er gitt underveis, er finansiert gjennom økning av allerede høye marginalskattesatser. Til slutt kan en

større reform der en rydder opp være både økonomisk nødvendig og politisk opportunt. Det kan da ikke utelukkes at de gruppene som underveis har oppnådd skattelettelse, ender opp med høyere skatter, også høyere enn i utgangspunktet.

En mer subtil forklaring på hvorfor politiske beslutninger eller planer endres kalles i litteraturen for «tidsinkonsistensproblemet i økonomisk politikk» (se for eksempel Torsvik (1990)). Her er ikke saksforholdet at myndighetene egentlig endrer preferanser, men at det kan være optimalt for myndighetene å endre en plan som i utgangspunktet var optimal. Et forenklet lærebokseksempel på tidsinkonsistens kan klargjøre problemstillingen. Sett at myndighetene antar at investeringer i Norge er elastisk og derfor vedtar en lav skattesats på kapitalinntekter. Hvis privat sektor tilpasser seg den lave skattesatsen, vil den investere mer enn ellers. Men når investeringene først er gjennomført, er det vanskelig å flytte kapitalen, for eksempel utenlands, og myndighetene kan øke skatten på kapitalavkastning uten at kapitalbeholdningen går særlig ned. Problemet er at privat sektor nettopp kan komme til å gjennomskue denne mulig inkonsistente atferden til myndighetene. Skal myndighetene da kunne ha noe håp om å øke investeringene gjennom reduserte skattesatser, må de samtidig binde seg på en troverdig måte til å holde skattesatsene lave også i fremtiden.

Utbyttebeskatningen kan muligens fungere som en illustrasjon av fenomenet «tidsinkonsistens» i forbindelse med skattereformen. Før skattereformen ble aksjeutbytter i større eller mindre grad skattlagt også ved utdelingen. Det bidro til å begrense omfanget av utbytter. Etter reformen ble skattleggingen konsentrert til skatt av løpende overskudd på selskapets hånd, men uten noen tilleggsbeskatning dersom overskuddene ble delt ut som utbytter. Ett av formålene med disse endringene var å unngå at skattereglene skulle låse kapital i eksisterende bedrifter, og ikke uventet har utbyttene økt markert etter 1992. Når først de store aksjeutbyttene er der, blir det fristende å skattelegge dem, og fordelingsvirkningene en slik skatt vil av de fleste bli vurdert som gode. Det har derfor vært et problem å

sikre troverdighet om utbyttebeskatningen etter skattereformen. Uten tvil har aksjonærer i privat sektor sett dette, og trolig har en del tilpasset seg ved ekstraordinær høy utbytteutdeling før dobbeltbeskatning kom.

**Hvis større stabilitet er ønskelig**

Et ønske om større stabilitet i skattereglene kan tilsi at en bør utvikle regelverk og beslutningsprosedyrer som er mer robuste overfor ytre påkjenninger og krav om endringer. La meg ta regelverket først og prosedyrene etterpå.

*Fundamentet for og oppbyggingen av regelverket*

Skattereformen i 1992 hadde som ett av flere mål å bidra til større stabilitet i skattereglene, først og fremst i bedriftsbeskatningen. Oppskriften fra reformen var å bygge skattereglene på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulige unntak. Slike prinsipper bør ha en rasjonell økonomisk forankring, og de må kunne operasjonaliseres. Et eksempel på et slikt prinsipp har jeg allerede vært inne på, nemlig at overskuddsbeskatningen bare skal ha som mål å bidra til offentlige inntekter og effektiv ressursallokering.

Det er iallfall tre viktige forhold som bidrar til stabilitet ved å bygge på visse generelle prinsipper:

- For det første: Hvis et prinsipp fullt ut nedfelles i de konkrete skattereglene, må en anta at det må komme en prinsipiell begrunnelse for å endre skattereglene. En må altså enes om et nytt prinsipp, eventuelt at det ikke skal gjelde noe prinsipp for regelutforming. Dermed legges listen høyere mht. argumentasjon og begrunnelse for eventuelle endringer.
- For det andre innebærer generelle prinsipper en viss form for likebehandling. Som nevnt innebærer nøytralitetsprinsippet at alle kapitalinntekter skal skattlegges likt, uavhengig av hvilke næringer eller selskaps typer de er opptjent i, og uavhengig av i hvilken form inntekten kommer. Hvis et prinsipp gjennomsyrrer regelverket på en noenlunde konsekvent måte, blir det tyngre å argumentere for at visse inntekter eller utvalgte

næringer skal behandles lempeligere enn andre, enn dersom skattesystemet har form av et lappeteppe.

- For det tredje vil normalt regler som bygger på et prinsipp, settes sammen til en helhet med en indre logikk eller systematikk. Eksempelvis innebærer nøytralitetsprinsippet at skattleggingen av overskudd, aksjeutbytter og aksjegevinster er nøye avstemt i forhold til hverandre. Når reglene er vevd sammen til en helhet, er det lett at denne helheten raker dersom enkeltregler endres. Konsekvensene av selv mindre endringer kan bli ganske store, og lysen til å foreslå og gjennomføre endringer kan bli tilsvarende mindre.

*Forsinkelsesmekanismer*

Manglende stabilitet i regelverket som skyldes forhastede vedtak, kan reduseres ved å bygge inn forsinkelsesmekanismer som sikrer at det må gå en viss tid fra myndighetene tenker på en endring og til den eventuelt vedtas. Grunnlovsfesting er en slik forsinkelsesmekanisme, men den er til gjengjeld såpass dyptgripende at det virker ganske fremmed i forhold til skatte- og avgiftsreglene.

En mindre rigid mekanisme er høringsinstituttet. Dette benyttes også i forbindelse med mange forslag om skatte- og avgiftsendringer, men gjerne ikke i forbindelse med forslag som er en del av statsbudsjettet. Høringer bidrar til å belyse en sak fra flere sider, typisk i form av at motforestillinger kommer frem. Samtidig vil høringer medføre at det går noen måneder fra forslaget lanseres til det eventuelt vedtas. Begge deler gir både regjeringen og Stortinget mulighet til å tenke igjennom forslaget på nytt. Det bør ikke betraktes som et nederlag om en høringsrunde fører til at et forslag trekkes eller modifiseres.

En mer omfattende forsinkelsesmekanisme er å sende en sak til nærmere utredning, eksempelvis til et offentlig oppnevnt utvalg. Nå er nok den primære hensikten med å utrede et spørsmål som regel ikke å forsinke saken, men det er vanskelig å unngå at utredninger også forsinkes prosessen. Samtidig kan en utredning belyse en sak bedre og bringe frem motforestillinger og de av-

veiningene som gjerne må gjøres. Det er flere eksempler på at forslag og ideer om skatteendringer ikke har overlevd en slik prosess.

*Delegering av fullmakt til autonome myndighetsutøvere*

Allerede i dag delegeres den detaljerte utforming av en del av skattereglene fra Stortinget til Finansdepartementet og i noen grad videre til direktoratene. Fullmaktene som er delegert, er imidlertid generelt ikke særlig vide, og mange svært detaljerte regler fastsettes av Stortinget. En måte å skape større stabilitet på kunne vært å delegerer den konkrete fastsettelsen av enkelte prinsipielt forankrede regler til et organ som ikke var direkte underlagt daglig politisk styring. Overskuddsbeskatningen kunne vært et sted å begynne.

Et eksempel er følgende: Hvis det først er bred politisk enighet om at avskrivningene på driftsmidler skal avspeile det økonomiske verdifallet, så kunne det nedfelles i loven. Hva de enkelte avskrivningssatsene så skulle være ville bli en økonomisk oppgave, som kunne delegeres et dertil egnet organ med nødvendig faglig kompetanse. Et slikt system er ikke mer fremmed enn at det ble praktisert frem til saldoavskrivningene kom fra 1982. Før det bestemte Stortinget at det skulle gis fradrag for avskrivninger på «betydelige driftsmidler, bestemt til varig bruk.» Loven gav eksempler på slike driftsmidler, men hadde ikke bestemmelser om avskrivningssatsene. De ble fastsatt av Riksskattestyret, som bestemte høyeste og laveste avskrivningssatser for en detaljert liste av ulike typer kapital.

Et system der de politiske myndighetene trekker opp prinsipielle retningslinjer, men delegerer den konkrete regelutforming, har en viss parallell i måten Norge, og mange andre vestlige land, har ordnet pengepolitikken på. Stortinget har delegert utforming, og langt på vei målene, for pengepolitikken til regjeringen. Regjeringen har på sin side fastsatt det operative målet og nærmere retningslinjer for pengepolitikken, mens Norges Bank er gitt ansvaret for den operative gjennomføringen. Det er neppe særlig omtvistet at selve den institusjonelle overbygningen i pengepo-

litikken sikrer et mer forutsigbart og gjennomiktig atferdsmønster i rentefastssettelsen, trolig basert på mer langsiktede betraktninger, enn om renten skulle vært fastsatt av Stortinget eller regjeringen. Sett i relasjon til pengepolitikken må skattepolitikken fortone seg som relativt upredikerbar. Jeg er ikke overbevist om at behovet for forutsigbarhet i skattepolitikken er tilsvarende lavere enn i pengepolitikken.

### *De nye retningslinjene for den økonomiske politikken*

Som kjent vedtok Stortinget våren 2001 nye retningslinjer for bruk av oljeinntektene. Det er nå fastlagt en regel for hvordan nivået på det oljekorrigerede budsjettunderskuddet skal utvikle seg i årene fremover. En slik eksplisitt regel for budsjettunderskuddet hadde vi ikke tidligere – da la en hovedvekten på at endringen i underskuddet fra ett år til det neste skulle være tilpasset konjunktursituasjonen.

Erfaringene både i Norge og andre land tilsier at det ikke er lett å stramme til finanspolitikken på budsjettets utgiftsside. Dermed kan en ende opp med systemendringer på skattesiden, gjerne vedtatt en sen nattetime, fordi budsjettet skal få den riktige konjunkturmessige innretningen. Endringene i retningslinjene gir pengepolitikken en klarere rolle i å stabilisere produksjon og sysselsetting. Samtidig har budsjettpolitikken fått en klarere langsiktig forankring. Dette kan bidra til større stabilitet også rundt skattesystemet framover.

Et tilleggsmoment er at det synes å være bred politisk enighet om at iallfall en del av den økte bruken av oljeinntekter skal gå til å redusere skatter og avgifter. Trolig er det lettere å få stabilitet i reglene når en årlig skal gi lettelser. Nå kan en jo hevde at også skattelettelser innebærer ustabilitet, men det er vel likevel en form for ustabilitet mange kan akseptere.

### **Avslutning**

Det kan fremføres samfunnsøkonomiske argumenter for et mer stabilt skattesystem, men kanskje fremfor alt er det argumenter for en mer forutsigbar skattepolitikk. De mest grunnleggende årsakene til samfunnsøkonomisk uheldig ustabilitet når beslutninger om skatte-regler fattes, er for liten vektlegging av for det første langsiktige hensyn og for det andre av fellesinteressene. Historien om skattepolitikken inneholder mange eksempler på vedtak, og mangel på vedtak, der det iallfall i et-tertid har vært bred enighet om at langsiktig hensyn ikke har vært tilstrekkelig vektlagt. Endringer i skatteregler vil typisk ha ulik økonomisk virkning på kort og lang sikt, og når en skal vurdere virkningene av reglene, bør en hele tiden skifte mellom å se dette lange og korte perspektivet. Kortsiktige stabiliserings- og fordelingsspørsmål må vurderes mot langsiktig effektivitet og vekst. Professor Agnar Sandmo har kalt dette for å ha et bifokalt syn på den økonomiske politikken (Sandmo (1994)).

Hvis langsiktige hensyn og felles-skapshensyn skal veie tyngre enn hittil, må en øke mulighetene til å prioritere disse hensynene. Det er da vanskelig å se at en kommer unna teknikker som i noen grad begrenser handlefriheten til å prioritere særinteressene og de kortsiktige gledene.

### **Referanser**

- Diamond, P. og J. A. Mirrlees (1971): Optimal Taxation and Public Production I: Production efficiency og II: Tax rules, *American Economic Review* 61.
- Epland, J. (1997): Inntektsfordelingen 1986-1995: Hvorfor øker ulikheten? *Økonomiske analyser* 5/97.
- Fjærli, E. Og B. E. Naug (2000): Aksjer og inntektsfordeling, *Økonomiske analyser* 6/2000.
- Innst. O. nr. 80 (1990-91) *Innstilling fra finanskomiteen om skattereformen 1992*.
- NOU 1989: 14 *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform*.
- NOU 1991: 17 *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – Beskatning av formue*.
- Ot.prp. nr. 35 (1990-91) *Skattereformen 1992*.
- Ot.prp. nr. 16 (1991-92) *Oppfølging av skattereformen 1992*.
- Sandmo, A. (1994): Et bifokalt syn på økonomisk politikk: Tilfellet Sverige, i *Stabilitet og langsiktighet. Festskrift til Hermod Skånland. Aschehoug*.
- St.meld. nr. 12 (1991-92) *Retningslinjer for reformer i formuesbeskatningen*.
- Torsvik, Gaute (1990): Truverdeproblemet i økonomisk politikk. Tidsinkonsistente planar for distriktpolitikk som eit døme, *Norsk økonomisk tidsskrift*, nr. 4.