

Formuesskatten:

verdiskaping, skatteinntekter og fordeling

Innledning

Solberg-regjeringen har som mål å «trappe ned formuesskatten ved å heve bunnfradrag og senke satsen», men hverken innretning eller omfang på reduksjonen er avklart.¹ En avvikling av formuesskatten i denne stortingsperioden ansees som lite trolig av Høyres finanspolitiske talsmann, Svein Flåtten.² I den offentlige debatten pekes det på fordelings-argumenter, nullskatteyterproblematikk og provenyinntekter som viktige grunner til at formuesskatten ikke bør avvikles. Dette notatet viser at det er argumenter som ikke bør veie tungt i. Formuesskatten svekker norsk verdiskapingsevne og velstandsnivå, og bør avvikles.

Dette notatet tar for seg den negative virkningen formuesskatten har på verdiskaping, en dimensjon som bør ha hovedfokus når endringer i formuesskatten vurderes. Det er en skatt som rammer bredden av norsk næringsliv, et næringsliv preget av små- og mellomstore bedrifter, og som reduserer tilgangen til kapital for nye og eksisterende arbeidsplasser, og med det innovasjons- og verdiskapingsevnen til næringslivet.

Notatet tar også for seg de to hovedargumentene som tilhengere av formuesskatten peker på – nemlig *skattesystemets fordelingsvirkninger* og *skatteinntektene som formues-skatten gir* – og viser at heller ikke disse argumentene bør hindre en avvikling av formuesskatten.

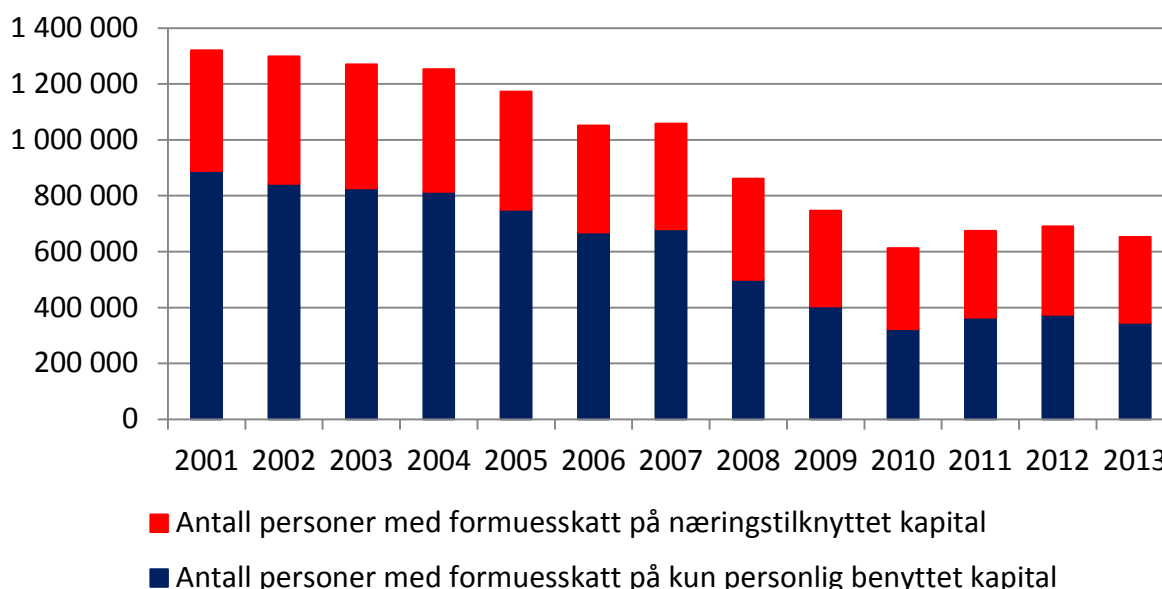
Antallet som omfattes av formuesskatten

Formuesskatten klassifiseres i skattesystemet som en personlig skatt.³ Reelt er formuesskatten både en personlig skatt og en bedriftsrelatert skatt, avhengig av hva det er investert i. Det er en personlig skatt for den halvparten av formuesskatteobjekter som er i privatøkonomien, slik som egneide hus man bor i og private hytter, biler og båter. Men for den andre halvparten av formuesskatteobjekter, investeringer i bedrifter og arbeidsplasser, er realiteten en annen. Hovedregelen er at formuesskatten på næringslivsinvesteringer reelt betales av bedriftene, siden kapitalen for å betale formues-skatten i hovedsak blir hentet ut av bedriftene.

I 2001 var det 1,3 millioner personer som betalte formuesskatt, og den slo inn ved netto likningsformue over 120 000 kroner.⁴ Bunnfradraget hadde lenge ligget fast, noe som hadde resultert i en betydelig økning i antallet som ble omfattet av formuesskatten.⁵ Pensjonister, herunder flertallet av minstepensjonistene, var ved årtusenskiftet den største gruppen blant

de som betalte formuesskatt. Mye av grunnen var at kun bankinnskudd var verdsatt til markedsverdi og at formuesskatten slo inn ved lave netto formuesverdier. En tredjedel av de som betalte formuesskatt ved årtusenskiftet, betalte den på næringsrelaterte aktiva. Næringsaktiva ble verdsatt lavere enn markedsverdi, noe som reduserte formuesskattens reelle negative virkning på verdiskapingen.

Figur 1: Antallet som betaler formuesskatt på hhv. næringstilknyttet og personlig tilknyttet kapital. 2001-2013.



Kilde: Finansdepartementet, svar på spørsmål nr. 54 fra Høyre under behandlingen av statsbudsjettet for 2013.

I 2005, under Bondevik II-regjeringen, begynte hevingen av innslagspunktet i formuesskatten. Det var en politikk som Stoltenberg II-regjeringen videreførte, selv om regjeringsskiftet ellers medførte at Bondevik II-regjeringens planlagte avvikling av formuesskatten i etterkant av skattereformen i 2006 i stedet ble til en, samlet sett, skjerping av formuesskatten. I 2013 var innslagspunktet 870 000 kroner per skatteyter. 653 000 personer betalte formuesskatt, hvorav anslagsvis 308 000 personer gjorde det på næringsrelatert kapital. I 2014 er innslagspunktet økt til 1 mill. kroner, og det er anslått at andelen av skatteyttere som betaler formuesskatt, reduseres til 13 prosent, mot 15 prosent året før.

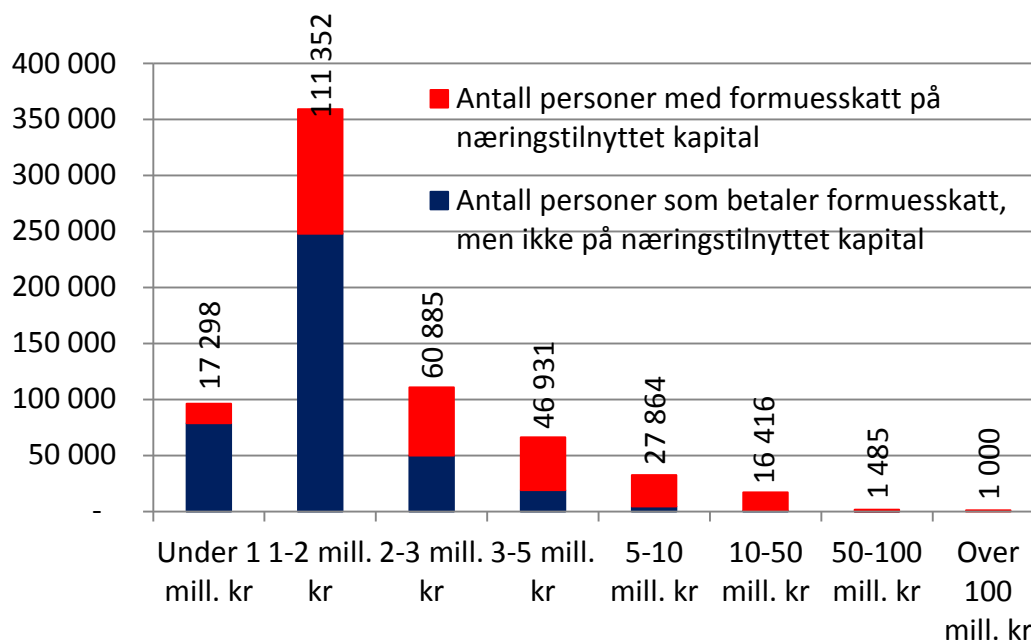
Hevingen av innslagspunktet har altså mer enn halvert antallet som betaler formuesskatt, sammenlignet med nivået i 2001. Reduksjonen i antallet som betaler formuesskatt, har primært resultert i en reduksjon i antallet som betaler formuesskatt på privatbenyttede formuesgjenstander. Men også 124 000 færre personer med næringsrelaterte investeringer, betalte formuesskatt i 2013 sammenlignet med 2005.

Formuesprofilen til formuesskatteyttere

Formuesskatten er i all hovedsak en formuesskatt på, relativt sett, mindre formuer. 97 prosent av alle som betalte formuesskatt i 2013, hadde under 10 millioner kroner i netto likningsformue.

Også formuesskatten på investeringer i næringsvirksomhet er preget av mindre netto likningsformuer, relativt sett. Av alle med formuesskatt på næringsrelaterte aktiva, har 94 prosent under 10 millioner kroner i netto likningsformue, og 99 prosent har under 50 millioner kroner i netto ligningsformue. 50 millioner kroner kan virke betydelig, men i et bedriftsinvesteringsperspektiv tilsvarer det mindre enn hva som i gjennomsnitt kreves av egenkapital for en industribedrift med 25 ansatte.

Figur 2: Antallet formuesskatteyttere på hhv. privatbenyttet og næringsrelatert kapital fordelt etter netto likningsformue i 2013. Etikett-tall oppgitt for antallet med formuesskatt på næringsrelatert aktiva.

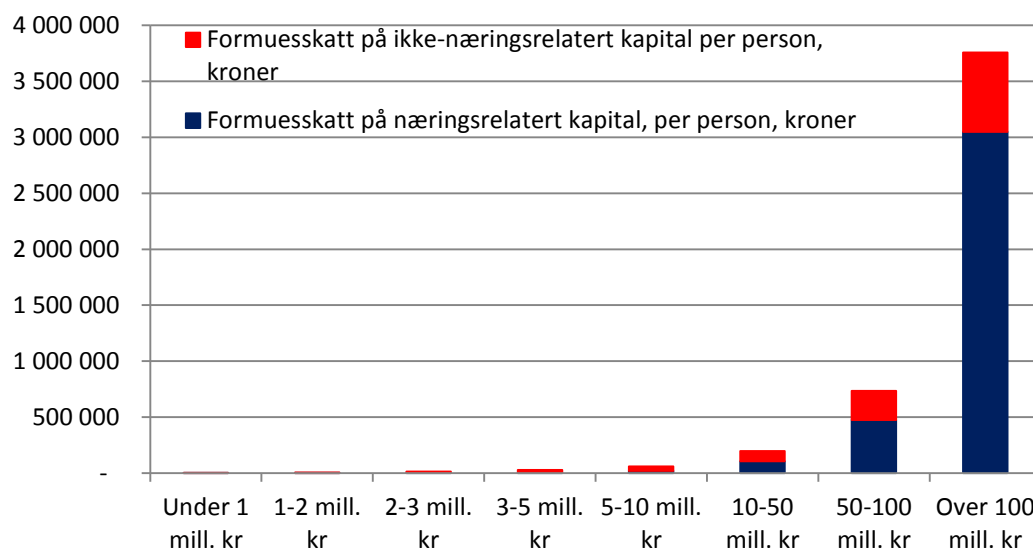


Kilde: Finansdepartementet, svar på spørsmål nr. 53 fra Høyre under behandlingen av statsbudsjettet for 2013.

Formuesskatt på netto likningsformuer over 10 mill. kroner er i all hovedsak formuesskatt på investeringer i bedrifter og arbeidsplasser. 96 prosent av alle med netto likningsformue over 10 mill. kroner i 2013, betalte formuesskatt på næringsstilnyttet kapital. Figur 3 gir en oversikt over formuesskatten betalt for privat, ikke-næringsrelatert formue og næringsrelatert formue som er investert i bedrifter og arbeidsplasser, fordelt på formuesgrupper. Av dem som har over 10 mill. kroner i netto likningsformue, betaler 96 prosent formuesskatt på næringsrelatert kapital. For gjennomsnittspersonen i formuesgruppen 5 – 10 mill. kroner, faller 1/3 av formuesskatten på næringsrelatert kapital. For formuesgruppene 10 – 50 mill. kr, 50 – 100 mill. kr og 100+ mill. kroner, er andelen henholdsvis 57, 68 og 81 prosent. Med andre ord: Jo større formue, jo større andel er investert i bedrifter og arbeidsplasser.

Dette er et vesentlig moment å ta inn over seg når nullskatteyttere og skattebidraget til de rikeste diskuteres. Kapitalen til de rikeste beskattes, men det skjer hovedsakelig i bedriftene.⁶

Figur 3: Gjennomsnittlig formuesskattebeløp betalt av gjennomsnittspersonen i ulike formuesgrupper på hhv. næringsrelatert og ikke-næringsrelatert formue.



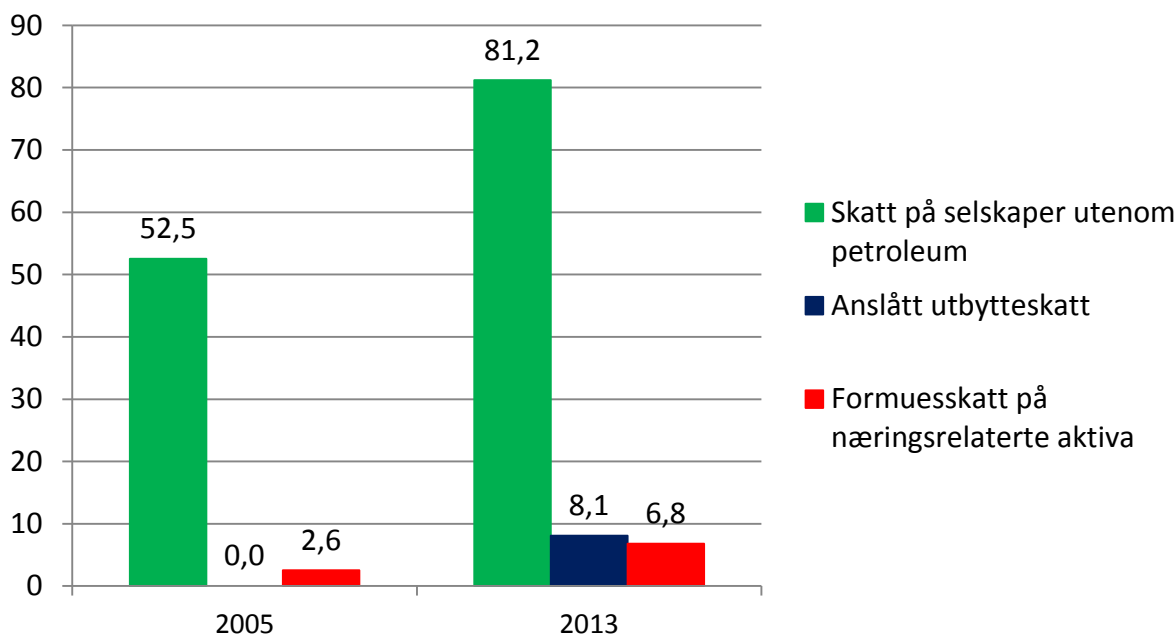
Kilde: Finansdepartementet, svar på spørsmål nr. 53 fra Høyre under behandlingen av statsbudsjettet for 2013.

Skatt på bedriftseierskap

Næringsvirksomhet gir et betydelig skattebidrag til samfunnsfellesskapet. Tradisjonelt ble hoveddelen av dette skattebidraget innkrevd direkte fra bedriften ved selskapskatt på bedrifters overskudd. Etter skattereformen i 2006 har skatteinnkreving fra eierne av næringsvirksomheten økt. Figur 4 gir en oversikt over skatt på verdiskaping fra selskaper utenom petroleumssektoren og skatt på verdiskaping fra eier gjennom utbytteskatt og formuesskatt. Mens formuesskatten i 2005 utgjorde 2,2 mrd. kroner nominelt og 2,6 mrd. målt i 2013-kroner, har de eierrettede skattene på verdiskaping økt til rett under 15 mrd. kroner i 2013. Av dette utgjør den innførte utbytteskatten (innført i 2006) 8,1 mrd. kroner og formuesskatt på næringsrelaterte investeringer 6,8 mrd. kroner. 2,5 mrd. kroner av økningen i formuesskatten på næringsvirksomhet skyldes regelendringer, mens det resterende skyldes økt verdsettelse av næringsaktiva.

Hoveddelen av den direkte skatten på verdiskapingen i næringslivet kommer fra selskapskatten. I 2005 utgjorde formuesskatten på eierskap av bedrifter og andre næringsinvesteringer kun 4 prosent av disse direkte verdiskapingskattene. Andelen har økt til 16 prosent i 2013. Over halvparten av denne skatteandelen skyldes utbytteskatten som Bondevik II-regjeringen foreslo innført i forbindelse med skattereformen av 2006. Selv om formuesskatten skulle bli avviklet, medfører derfor utbytteskatten at bedriftseiers personlige skatt på verdiskapingen i næringslivet vil være høyere enn den var før skattereformen av 2006.

Figur 4: Skatt på verdiskaping ved skatt på selskaper utenom petroleumsektoren, anslått utbytteskatt og formuesskatt på næringsrelaterte aktiva i 2013. Mrd. inflasjonsjusterte 2013-kroner.



Kilde: Finansdepartementet, svar på spørsmål nr. 40 fra Høyre under behandlingen av Revidert statsbudsjettet 2013.

Virkinger på verdiskaping av formuesskatten

Hvilken virkning en skatt har på verdiskaping, varierer med hvordan den er innrettet. Som en tommelfingerregel opererer Finansdepartementet med et anslag om at inndrivning av én skattekrone fører til et effektivitetstap på om lag 20 prosent. Med andre ord: Innkreving av skatt reduserer velstandsnivået med om lag 20 prosent. Hvor stor velstandsreduksjonen for den enkelte skatteordning er, varierer betydelig, avhengig av innretningen på skatteordningen. Det eksisterer ingen helhetlige analyser av virkningen på verdiskaping av formuesskatt spesielt, men det er liten tvil om at den har større negative virkninger enn f.eks. utbytteskatten.

Tapping av kapital fra bedrifter

Det som gjør at formuesskatten reelt sett er en bedriftsrelatert skatt, er at den tapper kapital fra bedrifter. Dette er en av de mest negative virkningene av formuesskatten på næringslivets verdiskapingsevne.

Det foreligger ikke offentlig, helhetlig statistikk på finansieringskildene til formuesskatten, dvs. hvor man henter pengene fra når formuesskatten skal betales. Men spørreundersøkelser blant næringsdrivende indikerer at hoveddelen av formuesskatten på investeringer i bedrifter og arbeidsplasser, finansieres ved kapitaloverføring fra næringsinvesteringene.

Det finnes flere måter å overføre kapital på fra bedriften til eierne for at disse skal kunne betale formuesskatt. En viktig kilde er økt utbytte, noe som også resulterer i utbytteskatt på eiers hånd. En annen hovedkilde er høyere lønn til ansatte eiere, noe som resulterer i høyere

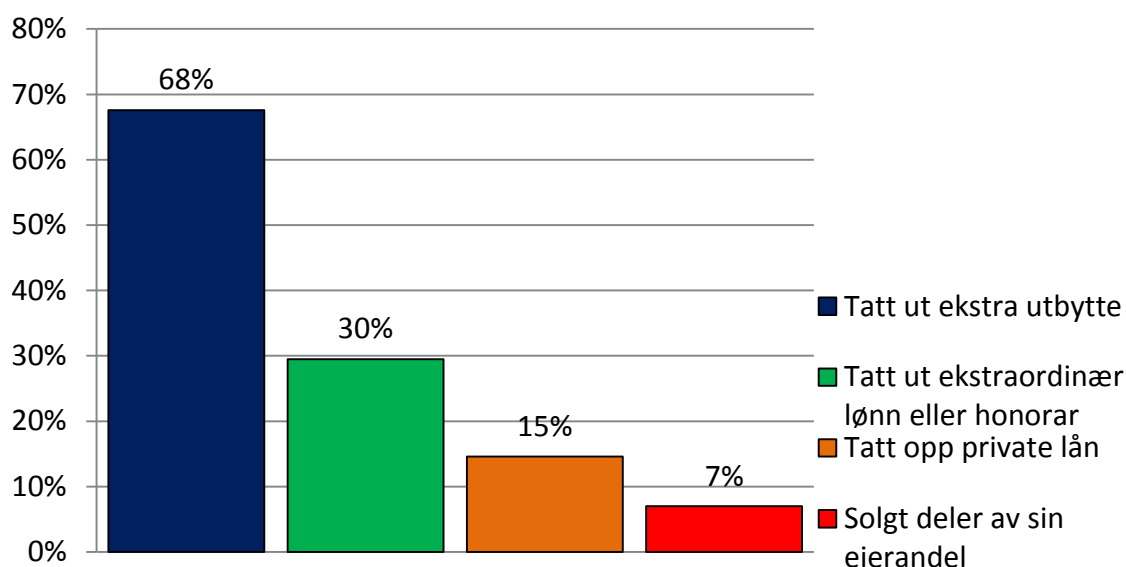
lønnsrelaterte skatter. Innskutt egenkapital i bedriften kan også tas ut. Det har klare paralleller til uttak av egne penger fra banken, og det utløser ikke skatt, men det reduserer det fremtidige skjermingsgrunnlaget i utbytteskatten, hvilket fører til økt skatt siden. For statens proveny er det over tid ingen forskjell på om en bedriftseier velger å ta ut utbytte fra en bedrift eller nedskrive innskutt egenkapital i bedriften. Formuesskatten kan også finansieres ved salg av eierandeler i bedriften. Andre, privatøkonomiske finansieringskilder kan være opptak av lån med sikkerhet i egen bolig og andre privatbenyttede aktiva, eller tæring på oppsparte midler.

I en spørreundersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter midt under finanskrisen i 2008, gjengitt i figur 5, svarte 68 prosent at de hadde finansiert formuesskatt på bedriftsinvesteringer ved ekstra utbytte, 30 prosent hadde tatt ut høyere lønn, 15 prosent hadde tatt opp personlige lån, og 7 prosent hadde solgt en andel av virksomheten. Tapping av kapital fra bedriften for å betale formuesskatten på bedriftsinvesteringer er, ifølge denne undersøkelsen, viktigste finansieringskilde for formuesskatten på næringsrelatert kapital. Undersøkelsen spurte ikke om andelen som finansierer formuesskatt ved annen inntekt eller formue, som også er en relevant finansieringskilde for mange. Det gjorde derimot en felles spørreundersøkelse gjennomført blant medlemsbedrifter i NHO, Bedriftsforbundet, Maskinentreprenørenes Forbund og Norges Lastebileier-Forbund ved årsskiftet 2011/2012.⁷ 38 prosent svarte at private midler finansierte formuesskatten på næringsrelevante investeringer. Største finansieringskilde var også i denne undersøkelsen utbytte fra bedriften, med 41 prosent i snitt. 60 prosent av NHO-bedriftene i denne undersøkelsen benyttet utbytte som finansieringskilde for formuesskatten, noe som er litt lavere, men på linje med svarene fra NHO-undersøkelsen i 2008. Fem prosent oppga at de hadde tatt opp personlige lån, og samme andel hadde tilbakebetalt innskutt egenkapital. Andelen som hadde solgt eiendeler i bedriften, var i denne felles undersøkelsen på 1 prosent i snitt, klart lavere enn svarandelen i NHO-undersøkelsen fra 2008.

Samlet sett viser spørreundersøkelsene at bedriftene er hovedkilden til finansiering av formuesskatten på investeringene i bedriften. Med tanke på at norsk næringsliv i hovedsak består av små og mellomstore bedrifter, ofte eid av familier med hoveddelen av sin formue investert i familiebedriften, burde det ikke overraske at formuesskatt på næringsinvesteringer i stor grad må finansieres ved avkastningen bedriften gir. Analyseselskapet Menon har anslått at 21 000 av 190 000 personlige eiere av næringsinvesteringer i 2010 erfarte at formuesskatten på næringsinvesteringene var større enn avkastningen.⁸ For disse utgjør formuesskatten alene over 100 prosent skatt, men også for de som får større avkastning enn formuesskatten utgjør, bidrar formuesskatten til å tappe bedriften for kapital, dersom det er deres finansieringskilde.

Formuesskatten er spesielt tyngende for næringsdrivende når bedriften går med underskudd. Når det er vanskelige tider kan likviditetssituasjonen for bedriften være presset, og det er ofte vanskeligere enn normalt å sikre seg ekstern finansiering, enten via bank eller ved salg av andeler av bedriften. Ser eieren seg nødt til å ta ut ekstra utbytte fra bedriften for å betale formuesskatt, reduserer det likviditetsnivået i bedriften ytterligere.

Figur 5: Prosentandel av medlemsbedrifter i NHO som i 2008 svarte at de har finansiert formuesskatt på bedriftsinvesteringer ved ekstra utbytte, ekstraordinær lønn eller honorar, salg av andel i virksomheten eller opptak av private lån.



Kilde: NHO, spørreundersøkelse gjennomført september 2008. Flere svaralternativer mulig.

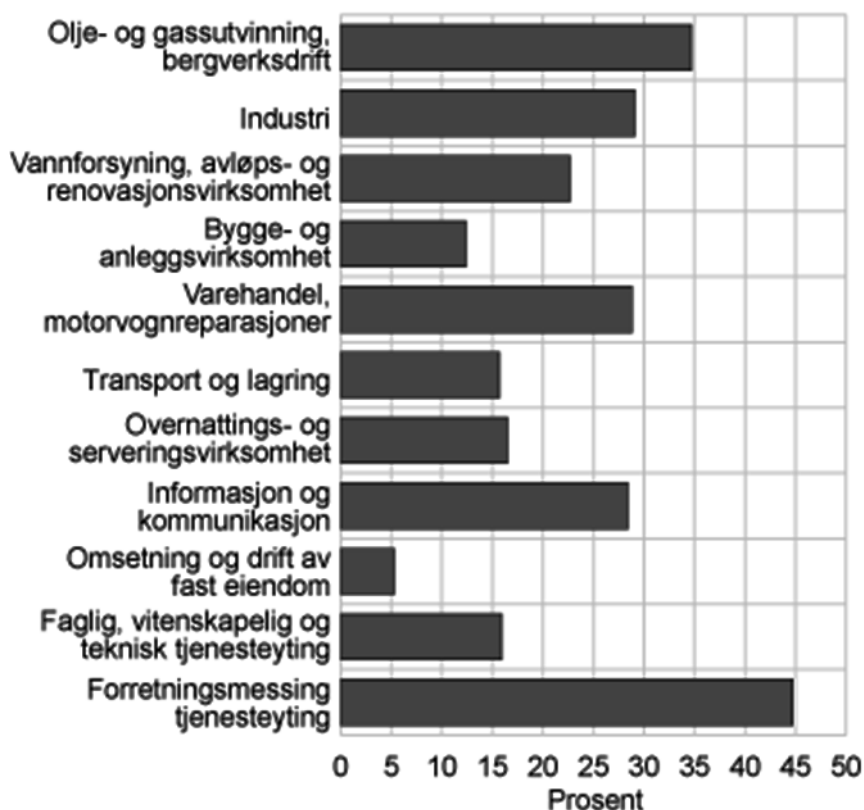
Konkurransesvridning og nasjonalt eierskap

Formuesskatten er konkurransesvridende. Det skyldes at skatten fører til at norske bedriftseiere trenger en høyere avkastning for å dekke formuesskatten enn konkurrenter som ikke betaler formuesskatt, alt annet likt.

Formuesskatten gir dermed en konkurranselempe for norskeide bedrifter som konkurrerer internasjonalt. De aller fleste internasjonale konkurrenter til norske eksportbedrifter betaler ikke formuesskatt. For tiden er det blant OECD-landene kun Frankrike, Sveits, Island og Spania, i tillegg til Norge, som har formuesskatt, og i disse landene er ofte innslagspunktet for formuesskatten betydelig høyere enn i Norge, eller det er unntaksregler for investeringer i næringsvirksomhet. Spania og Island hadde tidligere avviklet formuesskatten, men valgte i etterkant av finanskrisen, i en periode med underskudd på de offentlige budsjettene, å gjeninnføre den midlertidig igjen.

Også innenlandsk virker formuesskatten konkurransesvridende. Utenlandsk eide bedrifter utgjør en betydelig andel av den innenlandske verdiskapingen i Norge. Andelen varierer mellom bransjene, men bearbeidingsverdien utført av utenlandskkontrollerte foretak, utgjør ofte 20–25 prosent, som vist i figur 6.⁹ I bransjer preget av sterk konkurranse og pressede marginer, kan fraværet av formuesskatt gi en klar fordel til utenlandskeide bedrifter. En aktør innen næringsseiendom anslår for eksempel at hans bedrifter, på grunn av formuesskatten, må kreve 10 prosent høyere leieinntekter enn de utenlandskeide aktørene han konkurrerer mot.¹⁰ Privateide bedrifter erfarer også en konkurranselempe overfor offentlig eide virksomheter, som heller ikke må innkalkulere formuesskatt i sine kostnader.

Figur 6: Bearbeidingsverdi utført av utenlandskkontrollerte foretak i prosent av hele det norske næringslivet i 2008.



Kilde: SSB.

En virkning av at norske eiere på grunn av formuesskatten må innkalkulere en høyere avkastning enn utenlandske konkurrenter som ikke betaler formuesskatt, er at norsk eierskap over tid svekkes. Bedrifter til salgs blir normalt mer verdt for en utenlandsk eier som ikke betaler formuesskatt, enn for en norsk eier. Dette er spesielt gjeldende for bedrifter som går bra, for bedrifter i bransjer hvor marginene er presset og formuesskatten derfor er en relativt sett større belastning, og for bedrifter i bransjer som har lang utviklingshorisont, eller hvor det er vanlig at det ikke utbetales utbytte. Bioteknologi- og IT-bransjen er eksempler på de to siste kategoriene.

Over tid fører formuesskatten således til en høyere andel utenlandske eiere av norske bedrifter. Utenlandske eiere kan tilføre norske bedrifter kompetanse og kapital. Men alt i alt er det også rimelig å forvente at utenlandske eiere har en mer perifer tilknytning til Norge, og, i mindre grad enn norske eiere, vil basere sentrale funksjoner i internasjonalt orienterte bedrifter i Norge fremfor i norske bedrifter.

Positive virkninger av å avvikle formuesskatten

Formuesskatten virker negativt på incentivene til å investere i verdiskapende virksomhet. I internasjonale sammenligninger over omfang av næringslivsinvesteringer, skårer Norge lavt. Det er bekymringsfullt og bidrar til å øke oljeavhengigheten i norsk økonomi. I 2010 var investeringsnivået i Norge det fjerde laveste i OECD, med 8,6 prosent av BNP for fastlands-Norge investert i bedrifter og verdiskapende aktivitet utenom oljesektoren. Kun finanskriselandene Irland, Island og Storbritannia hadde en lavere andel. Gjennomsnittet blant OECD-landene var 11 prosent, og Sør-Korea skåret høyest med nesten 20 prosent av BNP investert i næringsaktivitet.

Dersom formuesskatten avvikles, vil pengene som nå betales inn i formuesskatt, ikke forsvinne. I stedet ville de gå inn i økonomien. Noe vil gå til økt privat forbruk, som vil resultere i økt aktivitet i næringslivet. Normalt vil det virke positivt på sysselsettingen og gi økte moms- og skatteinntekter. Men mesteparten vil gå til å styrke bedriftene, enten ved økte investeringer og aktivitetsnivå eller ved at bedriftene blir mer robuste og styrker sin evne til å tåle dårlige tider.

I den felles undersøkelsen fra de fire næringslivsorganisasjonene som ble gjennomført ved årsskiftet 2011/2012, svarte 48 prosent at de ville øke investeringene eller aktivitetsnivået i bedriftene, dersom formuesskatten ble avvirket. 28 prosent ville styrke egenkapitalen i bedriften, noe som virker positivt på evnen til å overleve utfordrende tider. Kun 7 prosent svarte at de ville opprettholdt utbyttensnivået, noe som med et bortfall av formuesskatten ville gitt økt privat forbruk eller sparing. 17 prosent besvarte ikke spørsmålet.

Et bortfall av formuesskatten vil også virke positivt på kapitalbasen som er tilgjengelig for investeringer i nye og eksisterende bedrifter. I perioden fra annen verdenskrig til i dag utgjør samlet innbetalt formuesskatt nesten 400 mrd. 2013-kroner. Hadde denne summen blitt investert med en avkastning på linje med Statens pensjonsfond utland (Oljefondet), ville privatpersoners formue økt med nesten 1200 mrd. 2013-kroner, et beløp som er nær verdien av alle selskapene på hovedaksjelisten på Oslo Børs. Men mer interessant enn anslag på hvor mye formuesskatten har lagt beslag på av privat kapital etter krigen, er et anslag på hvor mye formuesskatten vil legge beslag på i den kommende tiden. Antar vi at formuesskatten ligger fast på dagens nivå det neste tiåret, tilsvarer det om lag 150 mrd. 2013-kroner. Skulle formuesskatten fortsette å øke på linje med utviklingen det siste tiåret, vil samlet innbetalt formuesskatt det neste tiåret passere 200 mrd. kroner. Velger man derimot å avvikle formuesskatten, vil resultatet bli sterkere og mer nyskapende bedrifter og flere og mer verdiskapende arbeidsplasser. Velstandsnivået i landet vil øke, dersom formuesskatten avvikles.

Det eksisterer ingen gode analyser eller offentlige anslag på virkningen på skatteinntektene av at formuesskatten avvikles. Men vi kan med sikkerhet si at vekstvirkningene av å fjerne formuesskatten er så betydelige at det blir feil kun å peke på det direkte inntektsbortfallet av at formuesskatten fjernes. En avvikling av formuesskatten gir moms og skatteinntekter fra økt privat forbruk og økt investeringsnivå og aktivitet i bedriftene. Over tid vil det også gi flere og mer robuste bedrifter og arbeidsplasser, noe som både gir økte skatteinntekter og reduserte offentlige utgifter. Hva nettovirkningen på de offentlige budsjetter blir, er imidlertid ukjent.

Er fordelingsvirkninger og kortsiktige skatteinntekter viktigere enn formuesskattens negative verdiskapingsvirkninger?

Tilhengere av formuesskatten peker normalt på to forhold for å forsvare formuesskatten, selv om den har negative virkninger på bedrifter, arbeidsplasser og verdiskaping generelt. Det første er de kortsiktige skatteinntektene som formuesskatten gir. Det andre forholdet som trekkes frem, er formuesskattens omfordelende virkninger. Spørsmålet er om disse to forhold er viktige nok til å rettferdiggjøre en skatt som har betydelige, om enn netto ukjente, negative virkninger på sysselsetting og verdiskaping?

Kortsiktige vs langsiktige skatteinntekter

På kort sikt vil en avvikling av formuesskatten gi en reduksjon i skatteinntektene. De langsiktige provenyvirkningene er ukjente, siden det ikke eksisterer noen kvalifiserte analyser som anslår de langsiktige provenyvirkningene av å avvikle formuesskatten. Det man vet, er at dynamiske virkninger, det vil si vekst i skatteinntekter på andre områder, vil kompensere for deler av inntektsbortfallet. Det ubesvarte spørsmålet er hvor mye.

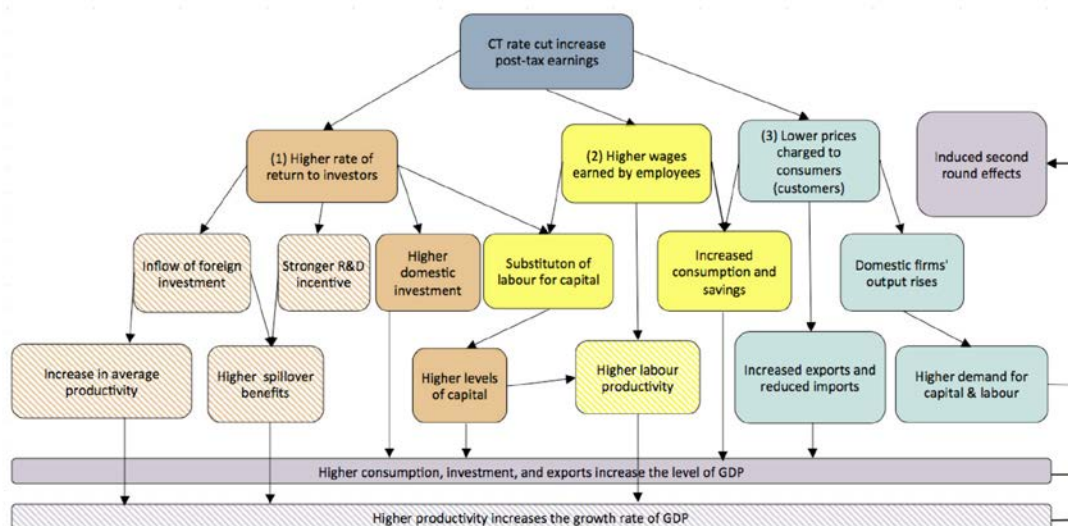
Det britiske finansdepartementet har analysert de dynamiske virkningene av å redusere selskapsskatten. Parallellen mellom virkningene av redusert formuesskatt og selskapsskatt er stor, selv om formuesskattens skadevirkninger på verdiskaping nok er større, bla. fordi formuesskatten innkreves også når bedrifter går med underskudd og vrir investeringer bort fra der de gir mest avkastning for samfunnet. Figur 8 viser de dynamiske virkningene på britisk BNP, slik det britiske finansdepartementet vurderer effektene av redusert kapitalbeskatning. Deres hovedfunn er at over tid vil dynamiske virkninger dekke inn mellom 45 og 60 prosent av den direkte inntektsreduksjonen av å redusere selskapsskatten. De skraverete områdene i figuren er ikke inkludert i dette anslaget, noe som indikerer at de reelle inntektsøkningene fra andre områder kan være enda høyere. Skulle disse beregningene vise seg å være relevante også for en avvikling av formuesskatten i Norge, innebærer det at avvikling av formuesskatten vil føre til et langsiktig inntektsbortfall på rundt 6 – 8 mrd. kroner.

Et slikt provenybortfall er ingen trussel mot velferdsstaten. For å sette det i perspektiv: Etter at handlingsregelen ble vedtatt i 2001, der vekstfremmende skatteletter ble utpekt som en hovedprioritering, foreslo Stoltenberg I-regjeringen at skattene i 2002 burde reduseres med over 9 mrd. 2014-kroner. Formuesskatten utgjør i 2014 om lag 1,3 prosent av statsbudsjettets utgifter (utenom investeringer i petroleumsvirksomhet) på 1 085 mrd. kroner. For tiden vokser inntektene i statsbudsjettet mer enn utgiftene. En grov tommelfingerregel er at etter det er tatt høyde for de automatiske utgiftsøkningene i folketrygden, er det et handlingsrom på rundt 10 mrd. kroner til prioritering på andre områder. Formuesskatten kan derfor avvikles uten at det behøver å gå på bekostning av eksisterende velferdsordninger. Og en slik fjerning vil trygge verdiskapingen som ligger til grunn for fremtidige skatteinntekter og velferdsordninger.

Handlingsregelen fastslo også at budsjettunderskuddet i et normalår burde være rundt 4 prosent av størrelsen på Statens pensjonsfond utland. I 2014 valgte både Stoltenberg II-regjeringen og Solberg-regjeringen et underskudd på under 3 prosent, og nivået på skattelettene er vesentlig lavere enn daværende finansminister Schjøtt-Pedersen skisserte i

sitt forslag til budsjett for 2002. Velger man å returnere til den opprinnelige tolkningen av handlingsregelen, gir det et budsjettrom på rundt 60 mrd. kroner, sammenlignet med oljepengebruken i budsjettet i 2014. På kort sikt utgjør en fjerning av formuesskatten rundt $\frac{1}{4}$ av dette handlingsrommet. På sikt utgjør det rundt $\frac{1}{8}$, dersom de dynamiske virkningene blir slik det britiske finansdepartementet har lagt til grunn.

Figur 8: Kanaler som påvirker BNP ved en reduksjon i den britiske selskapsskatten



Kilde: HM Treasury, *Analysis of the dynamic effects of Corporate Tax reductions*. 5. 12. 2013

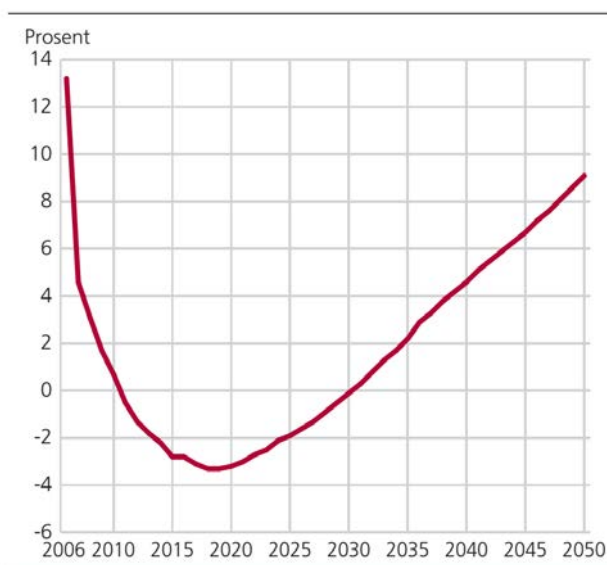
Presstendenser i økonomien bør heller ikke utgjøre en hindring for at formuesskatten avvikles raskt. Vekstfremmende skatteletter skaper mindre presstendenser enn økninger av statsbudsjettets utgiftsside, som ble prioritert under Stoltenberg II-regjeringen. En regjering som velger et budsjett som inneholder skatteletter kan derfor ha en større budsjetttramme enn en regjering som kun velger bevilgningsøkninger i budsjettet, og pressvirkningene av de to budsjettene på økonomien, vil bli den samme. I lys av den avmatningen norsk økonomi er inne i, hvor det ligger an til langt lavere investeringer og aktivitet i næringslivet enn i de foregående år, er det gunstig med en vekststimulerende skattelette. Selv i en høykonjunktur vil en rask avvikling av formuesskatten ikke være en trussel for økonomien. Snarere vil det bidra til å gjøre økonomien mer robust, siden vekstevnen til økonomien vil styrkes.

Vekstfremmende skatteletter er en likeverdig måte å spare til kommende generasjoner og velferdsstatens fremtidige finansielle utfordringer på, som sparing i Statens pensjonsfond utland. Det er derfor ikke riktig når politikere på venstresiden påstår at skatteletter tar fra kommende generasjoner. Grunnen er at det er grenser for hvor høyt skattenivået kan være, før det svekker viljen til å skape og arbeide, og på høye nivåer synker skatteinntektene om skattesatsene økes. Skatteletter øker rommet for fremtidige skatteøkninger. Velferdsstaten vil om noen tiår stå overfor et betydelig press. Skatteletter nå, i perioden med overskudd i de offentlige budsjettene, øker handlingsrommet senere.

Oljefinansierte skatteletter skiller seg vesentlig fra all annen oljepengebruk. Grunnen er at bevilgninger til en skattesats som settes ned, i helhet kan returneres ved å sette skattesatsen opp igjen. Ingen annen bruk av oljepenger har en slik returmulighet. SSB har illustrert dette poenget i en analyse av konsekvensene av å bruke alt av handlingsrom fra oljeinntektene på å redusere arbeidsgiveravgiften. Figur 9 viser at i perioden med overskudd på statsbudsjettet vil arbeidsgiveravgiften mer enn kunne avvikles. I perioden hvor statsbudsjettets underskudd er ventet å øke, kan man finansiere underskuddet ved å øke skattenivået igjen.

Siden SSB gjennomførte denne analysen i 2008 har det kommet nye anslag på de langsiktige utfordringene for norsk økonomi. Underskuddsperioden er først ventet å starte midt på 2020-tallet. Det er således flere år hvor forberedelse til de kommende utfordringer er mulig. Velges det å prioritere skatteletter i overskuddsperioden, er det ikke nødvendig at eksakt de samme skattene som settes ned, senere settes opp igjen. Skatteletter reduserer det samlede skattenivået, og det øker valgmulighetene i skattepolitikken senere.

Figur 9. Arbeidsgiveravgift nødvendig for å finansiere offentlige utgifter innenfor handlingsregelen.



Kilde: SSB, Økonomiske Analyser, 2008/4

En vesensforskjell mellom å spare til fremtiden ved skatteletter og å øke investeringene i Statens pensjonsfond utland, er avkastningen det gir. Investeringer i Statens pensjonsfond utland er ventet å gi en avkastning som da handlingsregelen ble vedtatt var forventet å bli rundt 4 prosent. Sparing til fremtiden ved skatteletter gir avkastning ved at vekstevnen til økonomien styrkes. Velstandsnivået for landet som helhet styrkes. Konkurransenevnen til norske bedrifter og incentivene til å arbeide bedres. Dette gir også trolig utslag i en viss reduksjon i offentlige utgifter over tid, om skattelettene innrettes fornuftig. Skatteletter fører derfor til en mer robust norsk økonomi, noe fremtidige generasjoner også vil være tjent med.

Formuesskatt er ikke nødvendig for et omfordelende skattesystem

Skattereformen av 2006 styrket skattesystemets omfordelende virkning. SSB skriver i en analyse at:

«skattesystemet i 2013 er mer omfordelende enn det regelverket i 2005 var. En viktig årsak til det er regelendringene som kom ved skattereformen i 2006 mens omfordelingen er om lag uendret etter 2006 og frem til 2013. De to viktigste endringene ved skattereformen i 2006, skatt på utbytte og endringer i toppskatt, trekker i hver sin retning, men siden det er skatt på utbytte som dominerer, blir totaleffekten av reformen mer omfordeling.»¹¹

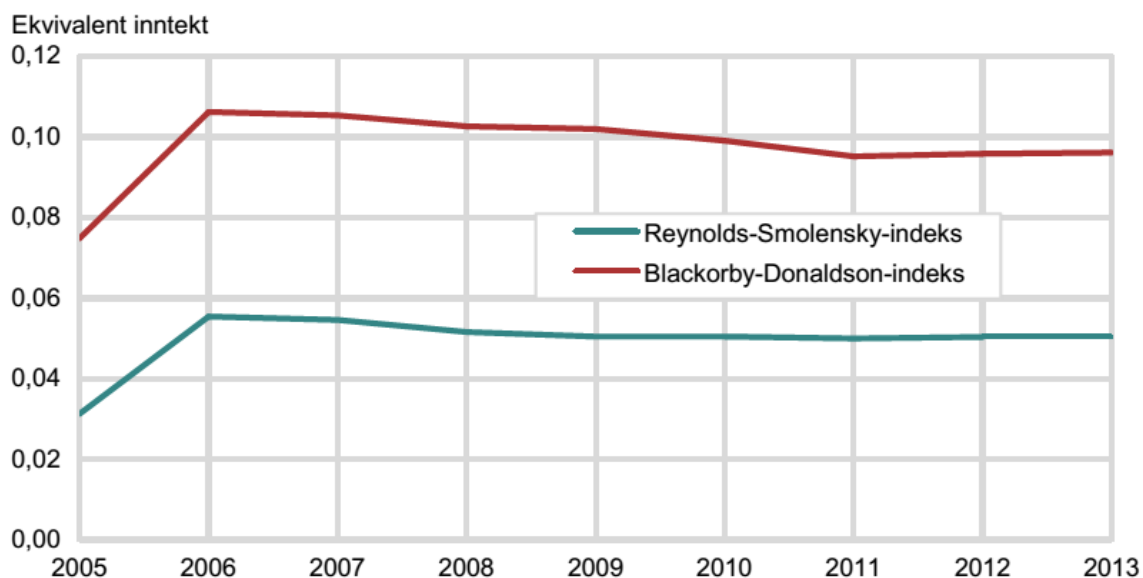
SSB finner at den største negative endringen ved skattereformen, sett fra et fordelingsperspektiv, er reduksjonen i toppskatten. Men dette var en skattereduksjon som hadde bred politisk støtte, også fra venstresiden i norsk politikk.

Også Stoltenberg I-regjeringens budsjettforslag for 2002 inneholdt over 9 mrd. 2013-kroner i skattelette, der redusert toppskatt var et hovedprioriteringsområde. Daværende finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen skisserte ved presentasjonen av budsjettforslaget at om lag halvparten av handlingsrommet fra oljeinntektene burde brukes på vekstfremmende skatteletter.

Disse to eksemplene illustrerer at langsiktige verdiskapingsvirkninger kan veie tyngre enn kortsiktige fordelingsvirkninger i skattepolitikken også på venstresiden i norsk politikk.

Figur 10 viser de årlige endringene i skattesystemets omfordelende virkning siden 2005 når transformasjonsmetoden er benyttet. Den finner at den omfordelende virkningen var størst i 2006 da utbytteskatten ble innført, for deretter å avta. Årene 2007 til 2013, spesielt i første halvdel av perioden, var preget av betydelige innskjerpinger i formuesskatten på investeringer i bedrifter og arbeidsplasser, og netto økning i formuesskatten. Det er her de aller rikeste har hovedvekten av sine investeringer. For skattesystemets omfordelende virkninger er figuren en god illustrasjon på formuesskattens reelt lave relevans i fordelingsdebatten.

Figur 10: Omfordeling i skattesystemet i perioden 2005-2013 målt ved transformasjons-metoden. Ekvivalent inntekt og Reynold-Smolensky indeks (nederste linje i figuren) og Blackorby-Donaldson indeks (øverste linje i figuren).



Kilde: SSB, Skattesystemets omfordelende effekt 2005-2013, rapport 29/2013.

Analysen fra SSB av skattesystemets omfordelende virkninger avdekker også en innsikt som avkler en av de etablerte mytene i formuesskattedebatten. SSB finner at skjerpingene av formuesskatten på aksjekapital etter 2005, som gjaldt aktivgruppen hvor de aller rikeste har det meste av sin formue, har hatt liten eller ingen omfordelende virkning. Dette er vist i punkt 8 i tabell 1, som gir en oversikt over de omfordelende virkningene av enkeltkomponenter i skattereformen og andre skatteendringer mellom 2005 og 2013. Hvis den lavere verdsettelsen av aksjer som gjaldt i 2005, ble gjeninnført, finner SSB at formuesskatten ville blitt redusert med 2,9 mrd. kroner, men uten at det ville ha omfordelende virkning av betydning. SSB skriver: «Fordelingseffekten er ubetydelig. Ved å gi aksjerabatt, vil særlig personer med høye inntekter få lavere formuesskatt, men effekten på total omfordeling er relativt beskjeden». Til sammenligning er de samlede skjerpingene av formuesskatt på næringsvirksomhet på grunn av regelendringer, inkludert den positive økningen i bunnfradraget, på 2,5 mrd. kroner.

Det som derimot har hatt en klar omfordelende virkning, av de endringene i formuesskatten som er skjedd siden 2005, er skjerpingene av skatten på primær- og sekundærbolig. Dette er vist ved punkt 10 i tabellen.

Tabell 1: Effekter på proveny (mill. kr) og fordeling i 2013 ved å beholde enkelt-elementer ved skattesystemet i 2005

	Provenyendring (mill kr)	Omfor- deling ^a
1. Regelverk toppskatt (grenser og satser) som i 2005	2 691	+
2. Trygdeavgift 3 prosent for pensjonsinntekt	-3 952	0
3. Satser minstefradrag lønn og pensjon som i 2005	2 291	0
4. Fjerning av skjerming og innføring av godtgjørelsesfradrag	-8 881	+
5. Fjerning av tillegg i alm. inntekt ved utdeling av overskudd fra deltakerliknet selskap	-1 086	0
6. Innføring av personinntekt fra deltagerliknet selskap	1 175	0
7. Pensjonistbeskatning fra 2005, unntatt sats trygdeavgift	5 817	+
8. Formuesskatt som i 2005	-939	+
9. Aksjerabatt 35 prosent	-2 868	0
10. Endret verdsetting primær/sekundærbolig og justert bunnfradrag formuesskatt til 2005-nivå, men prosentsatser fra 2013	2 657	+

+ symboliserer økt omfordeling, + symboliserer redusert omfordeling, 0 symboliserer liten eller ingen effekt

Kilde: SSB, Skattesystemets omfordelende effekt 2005-2013, rapport 29/2013.

Oppsummert kan derfor SSBs analyse sies å bekrefte at formuesskatten har omfordelende virkning, men det skyldes skjerpet skattlegging av eiendom, som i omfang i hovedsak betales av gjeldfrie personer i middelklassen, og ikke næringsvirksomhet, som er den aktivgruppen det normalt pekes på når man diskuterer fordelingsvirkningene av formuesskatten.

Konklusjon

Det er liten tvil om at formuesskatten virker negativt på bedrifter, arbeidsplasser og verdiskaping generelt. Formuesskatten er ikke nødvendig for at skattesystemet skal virke omfordelende, heller ikke når det gjelder de aller rikeste. Formuesskatten er heller ikke nødvendig for å finansiere velferdsstaten, bl.a. fordi en fjerning av formuesskatten vil føre til skatteinntekter på andre områder som følge av økt aktivitet, investeringer og en sunnere og mer robust økonomi.

Det er økonomisk handlingsrom for å avvikle formuesskatten i sin helhet i 2015. Det vil kreve et brudd med budsjettpraksisen som ble ført under Stoltenberg II-regjeringen, og et skritt tilbake mot intensjonene da handlingsregelen ble vedtatt i 2001. Formuesskatten bør avvikles uansett konjunktursituasjon, men med fremtidsutsikter for økonomien som er mindre lyse enn de har vært de siste årene, kan en avvikling av formuesskatten være et kjærkomment løft for norske bedrifter som er usikre på om de skal foreta investeringer i nye arbeidsplasser eller ikke.

Oppsummert: Formuesskatten bør avvikles. Helst bør det skje i 2015.

Notatet er forfattet av Villeman Vinje, samfunnsøkonom i Civita. vinje@civita.no

Sluttnoter

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/politisk-plattform.html?id=743014

² Høyres finanspolitiske talsmann, Svein Flåtten i Aftenposten 13. februar 2014

³ I følge Finansdepartementet betales 3 prosent av formuesskatten i 2012 av etterskuddspliktige skatteyttere, dvs. ikke-personlige skatteyttere.

⁴ Kilde for innslagspunkt:

http://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2002/dokumenter/html/skatteprp/kap02.htm

⁵ Innslagspunktet på den statlige delen av formuesskatten var på 120 000 kroner også før skattereformen i 1992, mens den var noe lavere for den kommunale formuesskatten.

⁶ «Nullskatteytterproblematikken er grundig diskutert i Civita-notat nr. 20, 2013:

<http://www.civita.no/publikasjon/nr-20-2013-nullskatteyderdebatten-et-nullproblem>»

⁷ Undersøkelsen er gjennomført vinteren 2011–2012 blant medlemsbedrifter i NHO, Bedriftsforbundet, Maskinentreprenørenes Forbund og Norges Lastebileier-Forbund. Totalt har i overkant av 1800 bedrifter svart. Antall respondenter fordelt på organisasjon er som følger; Bedriftsforbundet 388, MEF 308, NLF 322, NHO 803.

⁸ NHOs private eierskapsberegning 2012.

⁹ Med bearbejdingsverdi menes summen av produksjonsverdi fratrukket kjøp av varer og tjenester (for andre varer og tjenester enn de som er kjøpt direkte for videresalg) og korrigert for endringer i beholdning av råvarer og konsumvarer. Spesielle offentlige tilskudd for tilvirkede/solgte varer og andre offentlige tilskudd/refusjoner er inkludert.

<http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/1301/nb>

¹⁰ <http://www.agderposten.no/nyheter/godt-fjorar-for-o-g-ottersland-1.7222159>

¹¹ SSB, Skattesystemets omfordelende effekt 2005–2013. Rapport 29, 2013, side 4.