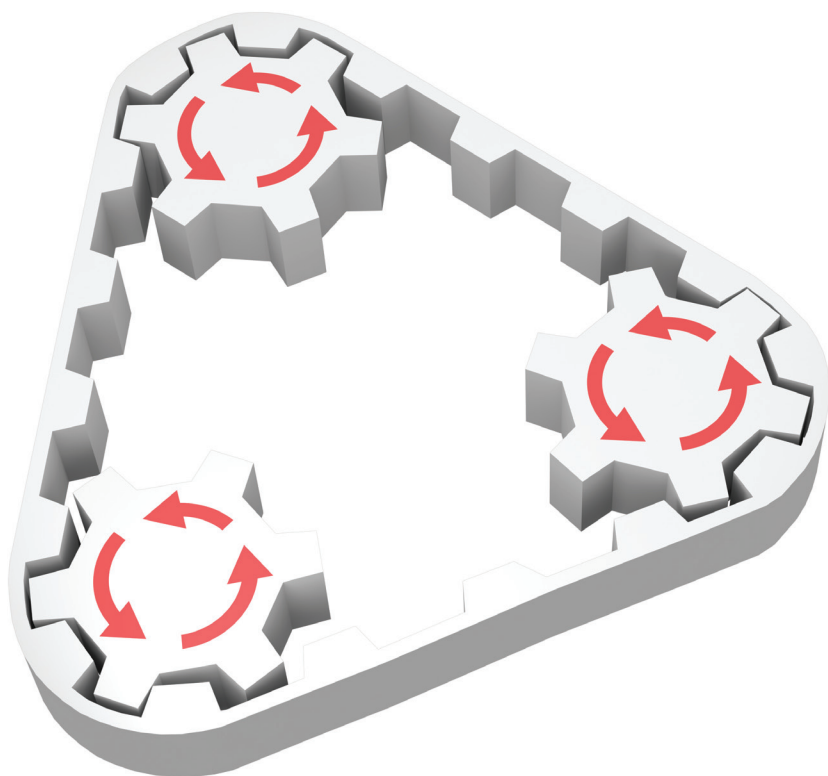


Johan Christensen

# Nordisk skattepolitikk mot 2030





Johan Christensen

# **Nordisk skattepolitikk mot 2030**

NordMod 2030. Delnotat 1

© Fafo 2013  
ISSN 0804-5135

Omslagsillustrasjon: [illustratorer.com](http://illustratorer.com)  
Omslag: Bente Fausk  
Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Prosjektforord .....	4
Preface .....	6
Rapportforord .....	8
Sammendrag .....	9
<b>1 Innledning .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Kort om skattepolitikk .....</b>	<b>11</b>
<b>3 Historisk bakteppe.....</b>	<b>13</b>
<b>4 Nordisk skattepolitikk siden 2000.....</b>	<b>15</b>
4.1 Totale skatteinntekter .....	15
4.2 Skatt på arbeid .....	16
4.3 Skatt på varer og tjenester .....	20
4.4 Skatt på selskaper .....	23
4.5 Skatt på bolig .....	24
<b>5 Fram mot 2030 .....</b>	<b>27</b>
Kilder .....	29
NordMod2030 – publikasjonsoversikt .....	30

# Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektorer, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Ettervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjerne-spørsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

## **NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?**

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: [www.nordmod2030.org](http://www.nordmod2030.org).

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpillarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.

- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdsstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klimautfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

### **Nordisk forskergruppe**

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

**Danmark:** Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd) og Søren-Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet).

**Finland:** Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

**Island:** Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

**Norge:** Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Øyvind M. Berge (forsker, Fafo).

**Sverige:** Ingrid Esser (universitetslektor, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (universitetslektor, Göteborgs Universitet).

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze) m.fl.

### **Prosjektorganisering**

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, april 2013  
Jon M. Hippe  
Prosjektleder

# Preface

The Nordic countries share a number of distinguishing features. With their small economies, well-developed welfare states and organized labour markets, they have given rise to the concept of “the Nordic model”. This social model or models have occasionally been met with criticism: It has been claimed that they are characterized by over-inflated public sectors and excessive tax levels, as well as rigid labour markets caused by strong trade unions, comprehensive collective bargaining and regulations. In recent years the models have attracted positive global attention, since the Nordic countries have demonstrated good results in terms of growth, employment, gender equality, competitiveness, living conditions and egalitarianism when compared to other countries. This ability to combine efficiency and equality has spurred debate in politics as well as in social research.

The Nordic models are facing a host of new challenges, and cannot afford to rest on their laurels. The fallout from the financial crisis has entailed a stress test of Nordic institutions and traditional policy measures. External change in the form of increased global competition, climate problems, migration and European integration, interacting with internal change associated with an increasing, ageing and more diverse population, urbanization and rising expectations with regard to health services, education and welfare in general, will be a test of these models’ resilience. A core issue is whether the social actors will be able to encounter these challenges by renewing the institutions and policies without jeopardizing goals for a fair distribution, balanced growth, full employment and the political support for the models.

## **NordMod – Erosion or renewal in the Nordic countries 2014–2030?**

NordMod2030 is a joint Nordic research project studying the impact that international and national development trends may have on the Nordic social models. The purpose of the project is to identify and discuss the risks and challenges that these countries will need to cope with in the years up to 2030. The project’s goal is thus to produce knowledge that can serve as a basis for designing strategies for reinforcing and renewing the Nordic social models.

The main report from the project will be submitted in November 2014. Until then, a number of sub-reports will be published and open seminars will be arranged in all the Nordic countries. The sub-reports will present specific analyses of selected topics, while the main report will incorporate all the findings and draw the main conclusions. All activities will be posted on the project’s website: [www.nordmod2030.org](http://www.nordmod2030.org).

- The first sub-reports describe the fundamental pillars of the Nordic models, challenges associated with future demographic change, changes in tax policies and how globalization affects the frameworks of the models. The goal is to analyse external and internal forces of change in the models.
- Country studies are undertaken in each of the five countries to describe development trends from 1990 to 2013. These country reports present analyses of changes in financial, social and political indicators associated with key objectives, institutions, policies and social outcomes in the national context. The country reports also provide input to the analysis of challenges facing the models in each of the countries.



- Finally, a series of thematic reports will be prepared on the basis of Nordic comparisons in the areas of integration, welfare state policies, the future of the collective bargaining model, climate challenges and democracy/participation. The discussion of issues related to gender equality will be integrated into all the reports.

### **Nordic research group**

The research project will be undertaken by a Nordic research group consisting of two representatives from each country and is headed by Fafo. The paired researchers from the different countries will be responsible for the country studies, and will provide input to the design of the other country reports. Several researchers will also contribute to the other sub-reports.

**Denmark:** Lisbeth Pedersen (Research Director, SFI – The Danish National Centre for Social Research) and Søren-Kaj Andersen (Head of Centre, FAOS, Copenhagen University).

**Finland:** Olli Kangas (Professor, Director, Kela – The Social Insurance Institution of Finland) and Antti Saloniemi (Professor, University of Tampere).

**Iceland:** Katrín Ólafsdóttir (Assistant Professor, Reykjavik University) and Stefán Ólafsson (Professor, University of Iceland).

**Norway:** Jon M. Hippe (Managing Director, Fafo), Tone Fløtten (Managing Director, Fafo Institute for Labour and Social Research), Jon Erik Dølvik (Senior Researcher, Fafo), Øyvind M. Berge (Researcher, Fafo).

**Sweden:** Ingrid Esser (Assistant Professor, SOFI, Stockholm University) and Thomas Berglund (Assistant Professor, University of Gothenburg).

In addition to this core group, other researchers will also contribute to some of the subreports: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Florence) and others.

### **Project organization**

The project has been commissioned by SAMAK – the cooperation forum for the Nordic trade union organizations and the Nordic social democratic parties. For the duration of the project period, SAMAK has also entered into a cooperation agreement with FEPS (Foundation for European Progressive Studies) concerning contributory funding. The commissioning agent (SAMAK) has appointed a reference group consisting of two resource persons from each of the Nordic countries. Although the reference group may provide input, the authors are solely responsible for the project reports. This means that SAMAK as an institution or the members of the reference group have no responsibility for the content of individual reports.

Oslo, April 2013  
Jon M. Hippe  
Project Director

# Rapportforord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Fafo som del av prosjektet NordMod 2030. Notatet handler om skattepolitikk – et politikkområde som ofte vies liten oppmerksomhet i diskusjoner om de nordiske modellene, men som er grunnleggende viktig både for finansieringen av velferdsstaten og som element i den bredere økonomiske politikken. Målet med notatet er å gi et overblikk over utviklingen i de nordiske skattesystemene de siste 10–15 årene, samt å diskutere hvordan de nordiske landene kan møte utfordringene i skattepolitikken i årene fram mot 2030.

Jeg ønsker å takke forskergruppen for kommentarer til notatet, i særdeleshet Jon Hippe, som bidro med en rekke gode innspill, og Katrín Ólafsdóttir, hvis kommentarer var med på å forbedre diskusjonen av det islandske caset. Takk også til Øyvind Berge for effektiv prosjektadministrasjon og til publikasjonsavdelingen for omfattende hjelp med ferdigstilling av notatet.

20. mars 2013

Johan Christensen

European University Institute, Firenze

## Sammendrag

Etter mange tiår med skatteøkninger, har skattenivået i Norden sunket betydelig siden 2000. Brede kutt i arbeidsbeskatningen har redusert de offentlige inntektene i en takt som på lengre sikt vanskelig kan forenes med de økende velferdsutgiftene knyttet til en aldrende befolkning. Andre skattegrunnlag har så langt vist seg robuste, men stadig nye oppslag om multinasjonale selskaper og finansbedrifter som betaler lite eller ingenting i skatt, har økt oppmerksomheten omkring fordelingen av skattebyrden. Dette notatet gjennomgår de viktigste utfordringene og endringene i de nordiske skatteregimene de siste 10–15 årene og reiser spørsmålet om hvordan skattemodellene kan fornyes fram mot 2030.

Hovedmålet med skattepolitikken er å finansiere offentlig virksomhet. De nordiske skattesystemene ble tradisjonelt også brukt til å oppnå en rekke andre politiske målsettinger, slik som omfordeling, makroøkonomisk stabilitet og industripolitiske, boligpolitiske og distriktpolitiske mål. Gjennom en serie skattereformer i Norden omkring 1990, skiftet imidlertid fokuset i retning av å utforme skattepolitikken på en måte som bidro til en effektiv allokering av økonomiske ressurser. Felles for reformene var en reduksjon av skattesatser kombinert med en utvidelse av skattegrunnlaget gjennom innskrenkning av fradragordninger.

Siden 2000 har oppmerksomheten flyttet seg fra *skattereform* til *skatteutt*. De siste 10–15 årene har det blitt gjennomført betydelige lettelser i beskatningen av arbeid i Norden, særlig gjennom utvidelser av jobbfradrag eller minstepfradrag for arbeidstakere. Disse endringene har vært drevet av en ambisjon om å øke insentivene til arbeid – og i særdeleshet å oppmuntre folk med lave inntekter til å delta i arbeidslivet heller enn å motta sosiale stønader. Lettelsene i arbeidsbeskatningen har vært jevnt fordelt på høye og lave inntekter. I perioden 2000–10 sank den gjennomsnittlige skattesatsen på arbeid i Norden utenom Island med om lag 5 % på alle inntektsnivåer. Det har også blitt gjort en rekke mindre endringer i andre former for beskatning, slik som merverdiavgift, selskapsskatt, boligslett og grønne skatter de siste 10–15 årene, men det er vanskelig å se noen tydelig felles nordisk trend på disse områdene.

Hvis vi retter blikket mot 2030, står de nordiske skattemodellene overfor både indre utfordringer, knyttet til at skattesystemet må bære vekten av en rekke tunge og til tider uforenlige politiske mål, og ytre press på selskaps- og kapitalbeskatningen fra en stadig mer internasjonal økonomi. Hvordan kan skattemodellene fornyes for å svare på disse utfordringene? Hvordan kan finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten beskyttes samtidig som man legger til rette for arbeid, verdiskapning og rettferdig fordeling? Notatet antyder tre mulige veier å gå: (1) en skatteveksling fra arbeid til *bolig*, enten gjennom kutt i rentefradrag eller innføringen av en reell boligslett med et romslig bunnfradrag, (2) en utvidelse av *merverdiavgiften* til å omfatte alle former for varer og tjenester, og (3) en markant økning av de *grønne skattene*.

# 1 Innledning

Hvilke utfordringer vil de nordiske skattesystemene stå overfor i årene fram mot 2030? Hvordan kan skattemodellene fornyes for å svare på disse utfordringene? Dette notatet forsøker å svare på disse spørsmålene gjennom en analyse av skattepolitikken i de nordiske landene fra 2000 og framover. Etter mange tiår med skatteøkninger, har skattenivået i Norden sunket betydelig siden 2000, i stor grad som følge av brede kutt i arbeidsbeskatningen. Andre skattegrunnlag har så langt vist seg robuste, men stadig nye oppslag om multinasjonale selskaper og finansbedrifter som betaler lite eller ingenting i skatt har økt oppmerksomheten omkring fordelingen av skattebyrden. Utviklingen reiser spørsmål om de nordiske skattesystemenes bærekraft i en stadig mer internasjonal økonomi. Hvordan kan man i tiårene framover beskytte finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten samtidig som man legger til rette for arbeid, verdiskapning og rettferdig fordeling?

Dette notatet setter disse spørsmålene inn i et bredere historisk og komparativt perspektiv. Del 2 av notatet er en kort innføring i skattepolitikk. I del 3 presenteres det historiske bakteppet, med vekt på skattereformene i de nordiske landene på begynnelsen av 90-tallet. Del 4 ser på utviklingen innenfor de ulike delene av skattepolitikken i perioden 2000–10, mens del 5 drøfter hvilke utfordringer og muligheter en står overfor i skattepolitikken fram mot 2030.

## 2 Kort om skattepolitikk

Hovedmålet med skattepolitikken er og har alltid vært å finansiere offentlig virksomhet. Utover det har skattesystemet blitt brukt til å oppnå en lang rekke politiske målsettinger, blant annet:

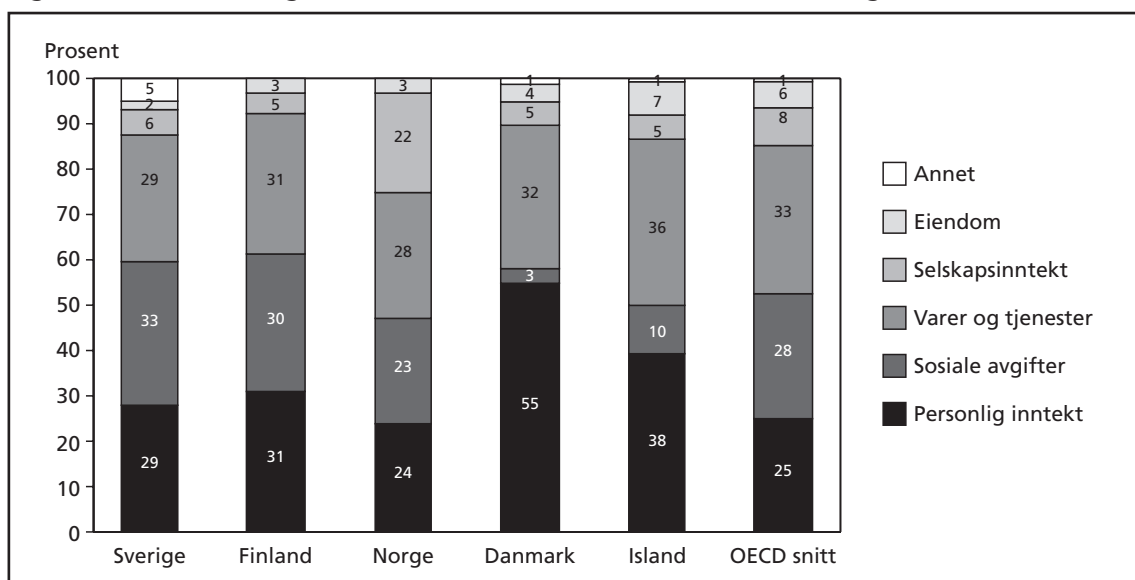
1. *Omfordeling* gjennom progressiv beskatning
2. *Makroøkonomisk styring* ved hjelp av skatteøkninger eller -lettelser
3. *Industripolitiske mål* gjennom skatteinsentiver for bestemte økonomiske sektorer eller aktiviteter
4. *Sosialpolitiske mål* (f.eks. pensjonssparing, helseforsikring) gjennom skatteinsentiver for innbetaling til private pensjonsordninger eller helseforsikring
5. *Boligpolitiske mål* (f.eks. «alle har rett til å eie sin egen bolig») gjennom lempelig beskatning av bolig, fradrag for gjeldsrenter, osv.
6. *Miljøpolitiske mål* gjennom beskatning av utslipp og andre negative eksterne virkninger
7. *Effektiv ressursallokering* gjennom lik beskatning av ulike former for økonomisk virksomhet

Selv om skatt ofte oppfattes som et svært teknisk og komplekst område, er beskatning grunnleggende sett et spørsmål om satser og grunnlag. Staten skaffer seg inntekter ved å beskatte ulike aspekter av økonomisk aktivitet, det vil si ulike skattegrunnlag. De viktigste skattegrunnlagene er *inntekt* (lønnsinntekt, renteinntekter, osv.), *forbruk* (kjøp av varer og tjenester) og *kapitalbeholdning* (verdien av bankinnskudd, fast eiendom, osv.). Et bredt skattegrunnlag vil si at en stor del av inntekt/forbruk beskattes, mens et smalt skattegrunnlag innebærer at en betydelig del av inntekt/forbruk er unntatt beskatning som følge av ulike skattefradrag eller -fritak.

Skattesatsen er helt enkelt den prosentandelen av skattegrunnlaget som må betales i skatt. Den *marginale* skattesatsen er den satsen du må betale på den siste krona du tjener, mens den *gjennomsnittlige* skattesatsen er den prosentandelen av din totale inntekt du betaler i skatt. Det er også viktig å skille mellom *nominelle* og *effektive* satser. Den nominelle skattesatsen er satsen «på papiret», mens den effektive skattesatsen er den satsen du faktisk betaler etter ulike fradrag.

Skatter kan deles inn i tre hovedkategorier: skatter på arbeid, forbruk og kapital. Skatter på *arbeid* kan igjen inndeles i skatt på personlig inntekt, sosiale avgifter betalt av arbeidstaker og sosiale avgifter betalt av arbeidsgiver (arbeidsgiveravgift). Sosiale avgifter kan være øremerket bestemte tiltak eller bli administrert på bestemte måter. Men de økonomiske virkningene av personlig inntektsskatt og sosiale avgifter er for alle praktiske formål de samme. Den totale skattebyrden på arbeid er derfor summen av personlig inntektsskatt og sosiale avgifter. Som vi ser i figur 1, står skatter på arbeid for om lag halvparten av skatteinntektene i de nordiske landene – i Finland og Sverige omkring 60 %. Det er også verdt å merke seg at sammensetningen av skatter på arbeid varierer sterkt innad i Norden. Danmark beskatter arbeid nesten utelukkende gjennom personlig inntektsskatt, mens Sverige henter større skatteinntekter fra sosiale avgifter enn fra skatt på personlig inntekt.

Figur 1 Sammensetningen av skatteinntekter i de nordiske landene og OECD totalt, 2009.



Kilde: Egne beregninger basert på OECD Revenue Statistics (OECD 2011c)

Vi ser videre at skatter på *forbruk* av varer og tjenester står for om lag en tredjedel av totale skatteinntekter i Norden. Den viktigste skatten på varer og tjenester er den generelle merverdiavgiften (MVA), som genererer omkring 20 % av de samlede skatteinntektene i de nordiske landene. Denne kategorien inkluderer også grønne avgifter, det vil si avgifter på energi, klimautslipp, avfall, transportmidler, osv. Grønne avgifter utgjør drøyt 8 % av skatteinntektene i Danmark, og om lag 6 % av proveny i de andre nordiske landene. De nordiske landene har også relativt høye spesialavgifter på varer som tobakk, alkohol og sukkervarer.

Skatter på kapital omfatter skatt på selskaper, fast eiendom, bankinnskudd, aksjer, pensjonssparing, osv. Som vi ser i figuren, utgjør selskapsskatt en beskjeden andel av skatteinntektene i de nordiske landene – og en mindre andel enn gjennomsnittet blant OECD-landene. Unntaket er Norge, der beskatning av petroleumsindustrien genererer store inntekter til staten. Skatteinntektene fra fast eiendom er også påfallende lave i Norden. Med unntak av Island, henter de nordiske landene kun 2–4 % av sine skatteinntekter fra boliger o.l. – med andre ord langt mindre enn gjennomsnittet blant OECD-landene.

### 3 Historisk bakteppe

Andre verdenskrig og den påfølgende utbyggingen av velferdsstaten falt sammen med en voldsom økning i skatter overalt i den vestlige verden. Etterkrigstidens skattepolitikk var kjenne-tegnet av høye satser, smale grunnlag (som følge av sjenerøse fradragssystemer) og hyppig bruk av skatteinsentiver for å stimulere bestemte økonomiske aktiviteter. De nordiske landene var intet unntak i så måte: I 1970-årene lå de høyeste marginalsatsene på arbeid på rundt 75 %, samtidig som en lang rekke fradragssystemer innsnevret skattegrunnlaget. Mens fradrag utenfor Norden særlig gjaldt sosiale ytelser som privat helseforsikring eller pensjonsytelser, var de største skattefradragene i Norden knyttet til boligeie (se f.eks. Ganghof 2006). Viktigst blant disse var det ubegrensede fradraget for gjeldsrenter. I tillegg nøt bedrifter og kapitaleiere godt av et vell av spesifikke insentiver til næringsdrift.

Utover 1970- og 80-tallet ble dette skatteregimet utsatt for stadig sterkere kritikk. Dels kom kritikken fra grasrota, som i det danske skatteopprøret ledet av Mogens Glistrup. Dels kom den fra eksperter og politikere som opplevde at de uttalte målsettingene i skattepolitikken ikke ble oppnådd. For det første hadde skattesystemet liten eller ingen reell *omfordelende* effekt, til tross for at skattene på papiret var sterkt progressive. Årsaken var fradragene: ubegrenset fradrag-srett gjorde at folk med høy inntekt kunne trekke fra langt høyere beløp på skatten enn dem med lavere inntekt. Oppfatningen av ulikhet ble forsterket av at folk på samme inntektsnivå kunne stå overfor svært ulik skattebelastning, avhengig av hva slags type inntekt de hadde. For det andre ble uthuling av skattegrunnlaget sett som en trussel mot *finansieringen* av en omfattende velferdsstat. For eksempel var bedriftsskattegrunnlaget i Norge så gjennomhullet at provenyet fra selskapskatt var negativt.

For det tredje ble det stilt spørsmål ved skattesystemets virkninger på *allokeringen av ressurser* i økonomien. Nyklassiske økonomer – først i USA og Storbritannia, senere også i Norden – argumenterte for at det eksisterende skatteregimet førte til sterke vridninger av økonomisk atferd. Dette ga opphav til en ineffektiv bruk av ressurser og dermed lavere samlet velferd. De økonomiske analysene pekte på at høye marginale skattesatser på lønnsinntekt reduserte tilskyndelsen til å arbeide, at de mange fradragssystemene ga opphav til uhen-siktsmessig økonomisk atferd (f.eks. lån i stedet for sparing), og at høye og differensierte skattesatser på kapital førte til lite produktive investeringer. Økonomene tok derfor til orde for å redusere marginale skattesatser, fjerne fradragssystemer og andre skatteinsentiver, og beskatte ulike former for kapital likt – bedre kjent som «the low rate, broad base doctrine» (se Meade 1978; U.S. Treasury 1984; Hagemann, Jones & Montador 1987)

I tillegg til skattesystemets «indre» problemer, kom systemets «ytre» problemer i søkelyset omkring 1990. Liberalisering av kapital- og varemarkeder verden over gjorde det stadig lettere for kapital og selskaper å bevege seg på tvers av landegrenser. Globaliseringslitteraturen fra 1990-årene spådde at mobil kapital ville strømme til de landene der skattesatsene var lavest og at nasjonalstatene dermed ville bli tvunget til (1) å senke skattene på mobile produksjons-faktorer (selskaper, finanskapital, høykvalifisert arbeidskraft) for å tiltrekke seg investeringer, og (2) skifte skattebyrden over på immobile produksjonsfaktorer som vanlige arbeidstakere og fast eiendom (Tanzi 1995).

Som et svar på disse problemene, gjennomførte en rekke OECD-land mer eller mindre radikale skattereformer på 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet (Steinmo 2003; Swank & Steinmo 2002). Reformene hadde et klart nyklassisk preg: fellesnevneren var reduksjon av skattesatser kombinert med utvidelse av skattegrunnlag, samt større vekt på effektiv ressursallokering som målsetting i skattepolitikken. Først ute var anglosaksiske land som Storbritannia, New Zealand og USA. Deretter fulgte de nordiske landene. Danmark gjennomførte skattereform i 1987, Island i 1988, Sverige i 1991, Norge i 1992 og Finland i 1993. Felles for disse reformene var betydelige reduksjoner i de høyeste marginalsatsene på arbeid og kapital, kombinert med begrensning av og opprydning i fradrag- og insentivordninger.

Det særegne ved de nordiske reformene var at de etablerte «duale» inntektsskattesystemer (*dual income tax systems* – DIT) – skjønt Danmark senere gikk vekk fra denne ordningen (Sørensen 1998). Kjernen i det duale skattesystemet er en eksplisitt differensiering mellom kapitalinntekt – som beskattes med en flat sats, og arbeidsinntekt – som beskattes progressivt med høyere toppsatser. Hovedfordelen med det duale systemet er at det tillater en å ha relativt lave satser på kapital- og selskapsinntekt (som er mer følsomme for internasjonal konkurranse) uten å miste skatteinntektene og omfordelingen knyttet til høyere toppsatser på arbeidsinntekt. Hovedsvakheten ved systemet er at det skaper sterke insentiver til å omgjøre arbeidsinntekt til kapitalinntekt for selvstendig næringsdrivende og selskaper med aktive eiere. Dette skapte store problemer med skatteplanlegging særlig i Norge og Finland (Christiansen 2004; OECD 2008b).

En annen innvending mot det duale systemet er at det er urettferdig, siden det beskatter arbeid hardere enn kapital. Hvorfor skal kapitalister slippe unna med satser mellom 20 og 30 % mens vanlige lønsmottakere betaler opptil 60 %? Den viktigste grunnen er at det i praksis har vist seg vanskelig å gjennomføre en effektiv beskatning av kapital med høye satser (Sørensen 1998). Til tross for høye nominelle satser, har inntektene fra beskatningen av kapital i Norden tradisjonelt sett vært *negative* – som følge av sjenerøse rentefradrag og skatteordninger rettet mot bedrifter. Det duale inntektsskattesystemet bør derfor forstås som en pragmatisk løsning på de praktiske utfordringene knyttet til å beskatte ulike former for kapital.

Selv om disse reformene senere ble uthulet både gjennom kreative tilpasninger og politikkendringer som gikk imot reformenes ånd, har grunnlinjene i systemet etablert på begynnelsen av 90-tallet bestått fram til i dag.



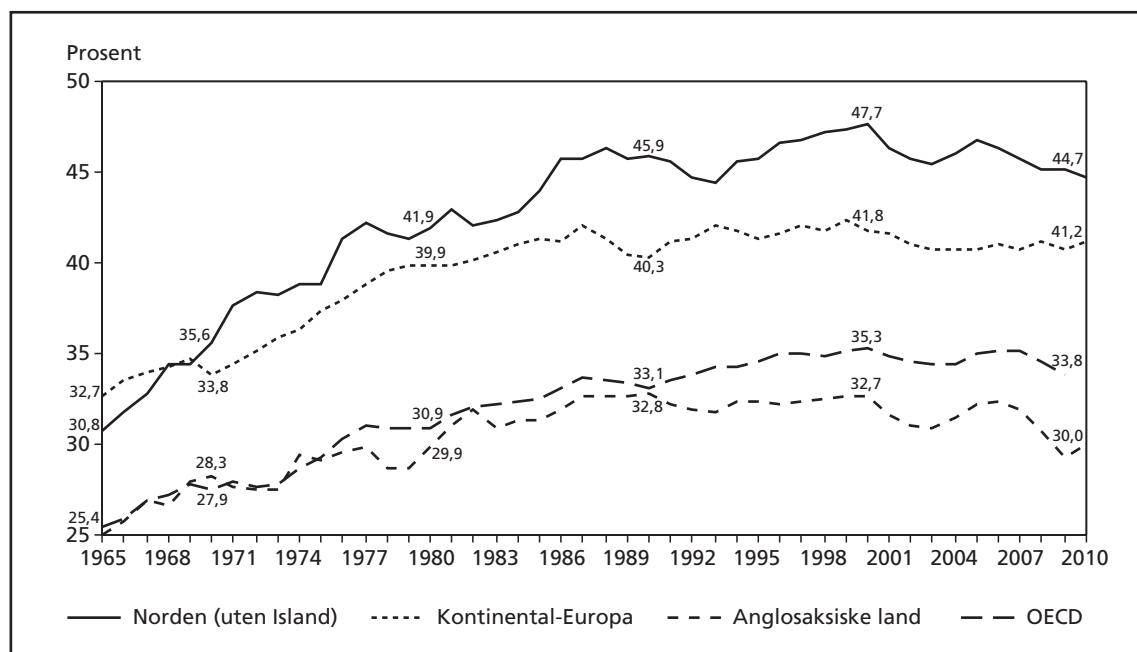
## 4 Nordisk skattepolitikk siden 2000

Hvordan har skattepolitikken i de nordiske landene endret seg siden 2000? Vi ser først på utviklingen i totale skatteinntekter, før vi ser nærmere på beskatningen av arbeid, varer og tjenester, selskaper og bolig.

### 4.1 Totale skatteinntekter

Som vist i figur 2, ligger skattenivået i Norden utenom Island litt høyere enn på kontinentet, og atskillig høyere enn i de anglosaksiske landene. Trolig er de reelle forskjellene i skattenivå mindre, ettersom overføringer ofte beskattes i de nordiske landene (Finansdepartementet 2001, 110–15). Etter å ha økt gjennom hele siste halvdel av 1900-tallet, sank skattenivået i Norden merkbart fra 2000 til 2010. Nedgangen i skatteinntekter som andel av BNP var sterkere enn i OECD-landene sett under ett. De anglosaksiske landene opplevde en tilsvarende reduksjon i skattenivå som Norden i samme periode, mens nivået i de kontinentaleuropeiske landene var uendret.

Figur 2 Totale skatteinntekter som prosent av BNP, 1965–2010. Uvektete gjennomsnitt.



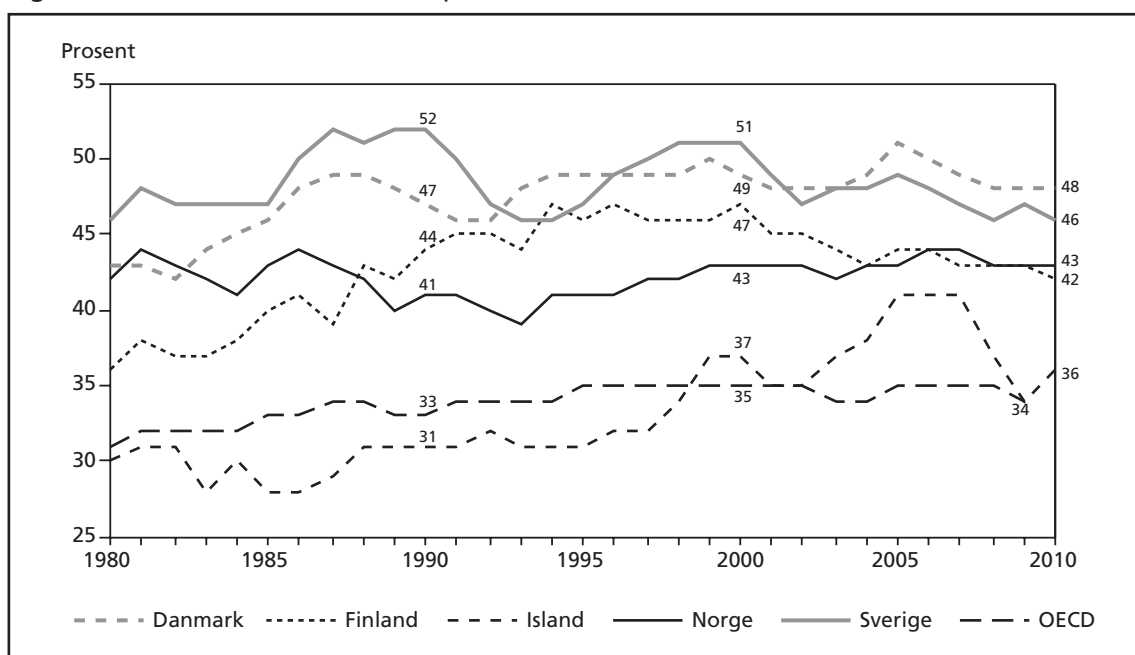
Kilde: OECD Revenue Statistics (OECD 2012b)

Utviklingen i hvert av de nordiske landene siden 1980 er vist i figur 3. Som vi ser, har Sverige tradisjonelt hatt det høyeste skattenivået i Norden, med en skatteandel på rundt 50 %. I de seneste årene har imidlertid Danmark overtatt skattetoppen. Skattenivået i Norge ligger noe

lavere enn i de skandinaviske nabolandene. Om man bruker oljekorrigererte tall, øker det norske skattenivået med et par prosentpoeng, men det er fortsatt lavere enn i Danmark og Sverige (for nærmere diskusjon, se Finansdepartementet 2001, 110–15). I Finland økte skattenivået sterkt fram til 2000, men falt deretter betydelig. Island skiller seg ut i Norden, med et skattenivå som historisk sett har vært på linje med de anglosaksiske landene. De islandske skatteinntektene økte imidlertid sterkt fra slutten av 80-tallet og fram til 2006.

Figuren viser at reduksjonen i skatt som andel av BNP i Norden siden 2000 skyldes en markert nedgang i skattenivået i Sverige og Finland – begge med et fall på 5 prosentpoeng. I Danmark og Norge har derimot skattenivået vært uendret, mens det har vært enorme svingninger på Island.

Figur 3 Totale skatteinntekter som prosent av BNP i de nordiske landene, 1980–2010.



Kilde: OECD Revenue Statistics (OECD 2012b)

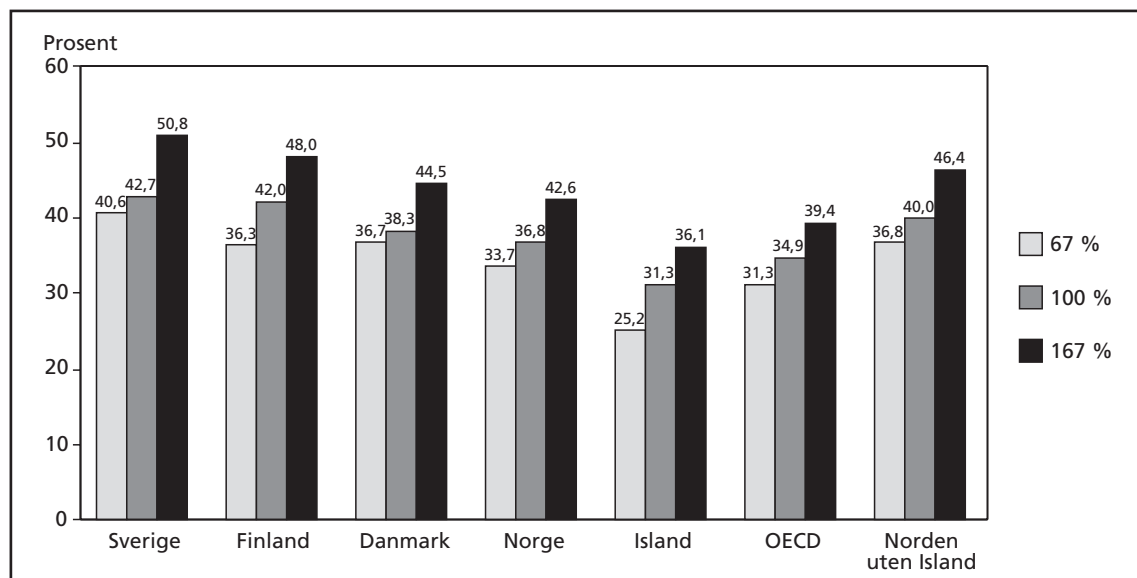
## 4.2 Skatt på arbeid

Det har blitt gjennomført betydelige lettelser i beskatningen av arbeid i Norden siden 2000. Skatteuttene har i stor grad vært drevet av en ambisjon om å øke insentivene til arbeid – og i liten grad av hensynet til globalisering. Det vil si: endringene har vært rettet mot å få folk til å arbeide (og arbeide mer) heller enn mot å tiltrekke eller holde på høykvalifisert arbeidskraft i konkurranse med andre land. Hovedtendensen i Norden har vært å redusere skatter på arbeid ved å utvide jobbfradrag eller minstefradrag – kutt fra *bunnen* av inntektsfordelingen, mens det har vært færre kutt i marginalsattene på høyere inntekter. Skatteuttene representerer sånn sett ikke et frontalangrep på de nordiske modellene, ettersom hensynene til fordeling og arbeid er godt ivarettatt. Problemet er snarere at kuttene kan bidra til å undergrave de nordiske skattesystemenes evne til å finansiere velferdsstaten på sikt.

De nordiske landene henter over halvparten av sine skatteinntekter gjennom beskatning av arbeid. Som vi ser i figur 4, er de gjennomsnittlige skattesattene på arbeid 5–10 % høyere

i Norden enn i OECD. De høyeste satsene finner vi i Sverige, mens satsene på Island ligger under gjennomsnittet i OECD.

Figur 4 Gjennomsnittlige skattesatser på ulike inntektsnivåer, 2010. Ved 67 %, 100 % og 167 % av gjennomsnittslønn.



Kilde: OECD Taxing Wages (OECD 2012c)

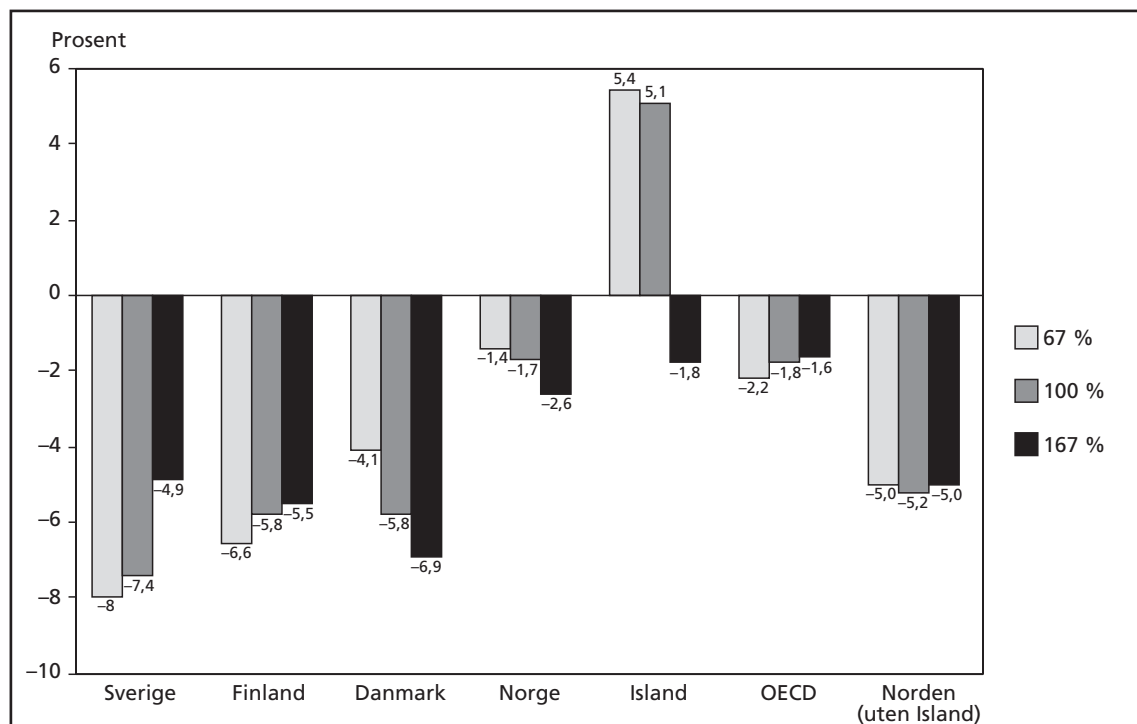
Figur 5 viser endringen i gjennomsnittlige skattesatser på ulike inntektsnivåer fra 2000 til 2010. Som vi ser, ble de effektive skattesatsene på arbeid i Norden redusert med om lag 5 prosentpoeng i denne perioden. Unntaket er Island, der skattesatsene på arbeid for folk med lave og middels inntekter økte fra et i utgangspunktet svært lavt nivå. Det er altså ingen tvil om at tiåret 2000–10 var preget av kutt heller enn økninger i skattene på arbeid. Men et viktig poeng er at kuttene ikke var begrenset til en bestemt inntektsgruppe, men gjaldt arbeidstakere på alle inntektsnivåer. Som vist i figuren, var skattekuttene i alle de fire største nordiske landene forholdsvis jevnt fordelt på lave, middels og høye inntekter.

Hovedtrenden i denne perioden var skatteutt fra bunnen, det vil si gjennom utvidelser av jobbfradrag eller minstefradrag for arbeidstakere (se boks 1 for en oversikt over skatteendringer). Målet var å redusere marginalsatsene på lave arbeidsinntekter for å stimulere folk til å delta i arbeidslivet heller enn å motta sosiale stønader. Denne politikken har vært aller tydeligst i Sverige, der Reinfeldt-regjeringen innførte et *jobbskatteavdrag* i 2007 og utvidet ordningen de følgende årene (OECD 2008c, 2011b). Siden alle som arbeider har rett på fradraget, er ordningen svært kostbar – i 2010 innebar fradraget en samlet skattelette på 2,4 % av BNP. Lettelsene knyttet til jobbskatteavdraget tilsvarer dermed nesten hele nedgangen i totale skatteinntekter som andel av BNP i Sverige i perioden 2006–10.

Finland har gått i samme retning ved å utvide standardfradraget knyttet til arbeidsinntekt sterkt fra 2001 og framover (OECD 2008b). Disse endringene har styrket insentivene til å arbeide på lave inntekter, men har samtidig medført et stort tap av skatteinntekter, siden ordningen kommer nesten alle skatteyttere til gode. I Danmark innførte Fogh-regjeringen et jobbfradrag i 2004 – *beskæftigelsesfradraget* – rettet mot å gjøre det mer attraktivt å arbeide på lave inntektsnivåer (OECD 2008a). Ordningen ble utvidet i 2008 og 2009, men skattelettelsene involvert var mindre enn i Sverige og Finland. I Norge ble minstefradraget knyttet

til arbeids- og pensjonsinntekt utvidet både av Bondevik-regjeringen (2001–05) og av den påfølgende Stoltenberg-regjeringen (2005–>), men lettelsene var av relativt beskjeden størrelse.

Figur 5 Endring i gjennomsnittlige skattesatser på ulike inntektsnivåer, 2000–2010. Ved 67 %, 100 % og 167 % av gjennomsnittslønn.



Kilde: Egne beregninger basert på OECD Taxing Wages (OECD 2012c)

Hvor effektive er skattelettelse på lave inntekter med hensyn til å få folk i arbeid? Det er liten tvil om at innføringen av jobbfradrag har hatt en effekt på arbeidsdeltakelse – i Sverige anslår man at sysselsettingen har økt med 0,6–0,8 % (Finanspolitiska Rådet 2010). Samtidig har OECD-studier funnet at jobbfradrag er «mindre passende i en skandinavisk økonomi enn i land som Tyskland, Storbritannia og USA» (OECD 2008a, 111). Dette er knyttet til den jevne inntektsfordelingen i de nordiske landene. Om jobbfradrag rettes mot lave inntekter, vil utfasingen av fradraget øke de marginale skattesatsene, og ved en jevn inntektsfordeling vil denne økningen ramme store deler av arbeidsstyrken. Om fradraget ikke fases ut ved høyere inntekter, slipper man denne problematikken, men til gjengjeld blir tapet av skatteinntekter mye større. (Dette er den løsningen man har valgt i Sverige.) OECD påpeker at om jobbfradrag skal være effektive, må man samtidig kutte i sosiale stønader, for å «doble» arbeidseffekten (OECD 2008a, 112). Men dette vil åpenbart ha sosiale og fordelingsmessige kostnader.

Mens det har blitt gjennomført store skattelettelse i bunnen, har det vært bemerkelsesverdig få lettelse i toppen. OECD har i en lang rekke landrapporter argumentert for at en reduksjon av de høyeste marginalsatsene på arbeid er den mest effektive måten å øke arbeidstilbudet på, siden kutt i toppen koster mindre proveny (f.eks. OECD 2011b). Men i Sverige og Danmark har de borgerlige regjeringene vært forsiktige med å røre toppsatsene. I Sverige har Reinfeldt-regjeringen opprettholdt toppsatsen på arbeid på 67 %. I Danmark turte Fogh-regjeringen å røre ved toppsatsen på 63 % først i sin tredje regjeringsperiode – det vil si etter åtte år ved makten – da den høyeste satsen på arbeid ble redusert til 56 % som del av skattereformen 2009.

## **Boks 1 Endringer i arbeidsbeskatning 2000–10**

### **Sverige**

- *Jobbskatteavdrag* introdusert i 2007 og senere utvidet
- Økt toppskattegrense fra 2009
- Fradrag for kjøp av tjenester i hjemmet fra 2007

### **Finland**

- Økt jobbfradrag fra 2001 og utover
- 5 % reduksjon i nasjonal skatt på arbeidsinntekt – delvis motvirket av skatteøkninger på lokalt nivå
- Høyere innslagspunkter
- Fradrag for kjøp av tjenester i hjemmet fra 2001

### **Danmark**

- *Beskæftigelsesfradrag* introdusert i 2004 og økt i 2007
- Høyere innslagspunkter i 2004 og 2007
- Skattereform 2009: Reduksjon i skattesatser – særlig på middels og høye inntekter, finansiert hovedsakelig gjennom en langsiktig reduksjon av verdien av rentefradraget

### **Norge**

- Skattereform 2004 (06): Reduksjon i toppskatt og avskaffelse av ekstra arbeidsgiveravgift på svært høye inntekter, samt økt minstefradrag
- Ytterligere økning i minstefradrag 2006 og 2007
- Reduserte innslagspunkter i 2007

### **Island**

- Utfasing av 7 %-skatt på høye personlige inntekter fra 2001 til 2007
- To høyere skattesatser gjeninnført i 2010 (som del av krisepakke)

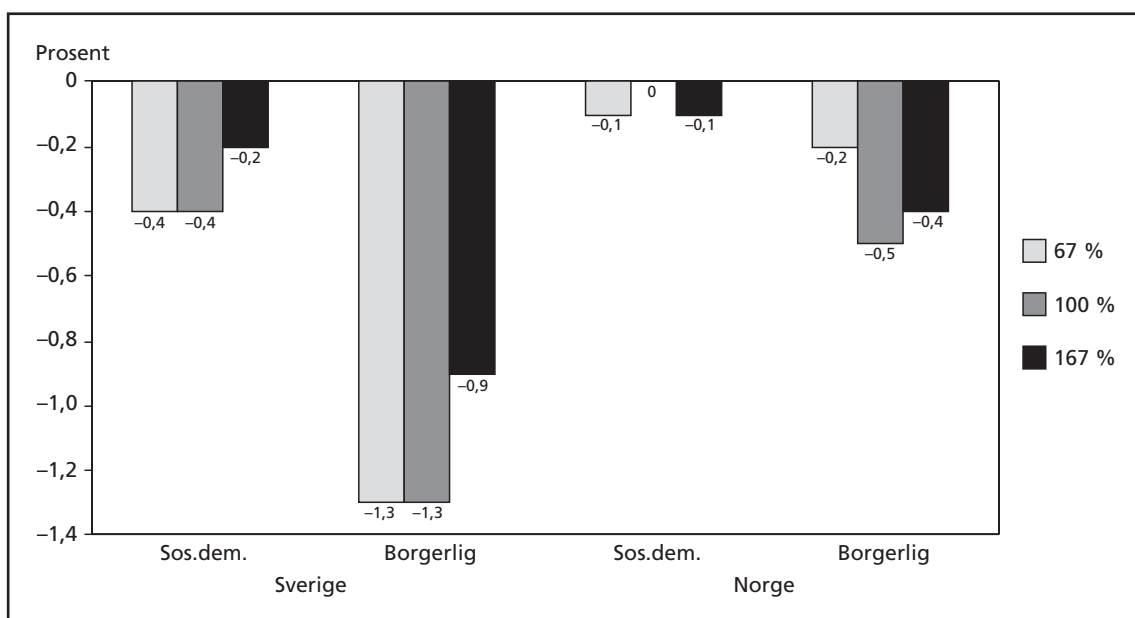
I Norge ble skattesatsene på høye arbeidsinntekter redusert som del av skattereformen 2004–06 gjennom kutt i toppskatten og avskaffelse av ekstra arbeidsgiveravgift på svært høye inntekter. Disse kuttene ble vedtatt av Bondevik-regjeringen, men ble opprettholdt av den rødgrønne regjeringen som overtok i 2005. I Finland ble den nasjonale skatten på arbeid redusert med 5 % på alle inntektsnivåer i perioden 2000–10, men disse kuttene ble delvis utvisket av skatteøkninger på lokalt nivå. Det eneste av de nordiske landene som konsentrerte skatte-kuttene i toppen, var Island, som i perioden 2001–07 gradvis avskaffet toppskatten på 7 %. Island hadde dermed kun én flat sats på personlig inntekt i 2007. Den økonomiske krisa tvang imidlertid fram en gjeninnføring av to høyere skattesatser.

I visse land har man også søkt å stimulere til arbeid gjennom fradrag for kjøp av tjenester i hjemmet. Finland introduserte et fradrag for kjøp av omsorgs-, vedlikeholds- og rengjørings-tjenester i 2001, og Sverige innførte en liknende ordning i 2007 (OECD 2006, 2008c). Poenget er dels å gjøre det mer lønnsomt for høykvalifisert arbeidskraft å arbeide utenfor hjemmet i stedet for å «kaste bort tid» på husarbeid, og dels å skape jobber for lavkvalifisert arbeidskraft.

Ordningen reiser imidlertid spørsmål omkring fordeling og effektiv bruk av skattepenger. For familier som allerede har hushjelp, vil ordningen kun innebære en skattelette og ikke skape mer arbeid.

Når vi ser på arbeidsbeskatningen i Norden, i hvilken grad var det en sammenheng mellom skattelett og hvilke partier som satt i regjering? Figur 6 viser skattelett per år på ulike inntektsnivåer under henholdsvis sosialdemokratiske og borgerlige regjeringer i Sverige og Norge i årene 2000 til 2010. I begge land var skattereduksjonene størst under borgerlige styre, selv om forskjellene er mest markert i Sverige. Reinfeldt-regjeringen kuttet skattene på arbeid med om lag ett prosentpoeng på alle inntektsnivåer per år i perioden 2006–10. Imidlertid er det ingen forskjell i inntektsprofilen på kuttene til borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer innenfor beskatningen av arbeid.

Figur 6 Endring i gjennomsnittlig skattesats på arbeid per år under sosialdemokratiske og borgerlige regjeringer i perioden 2000–2010. Ved 67 %, 100 % og 167 % av gjennomsnittlig inntekt.



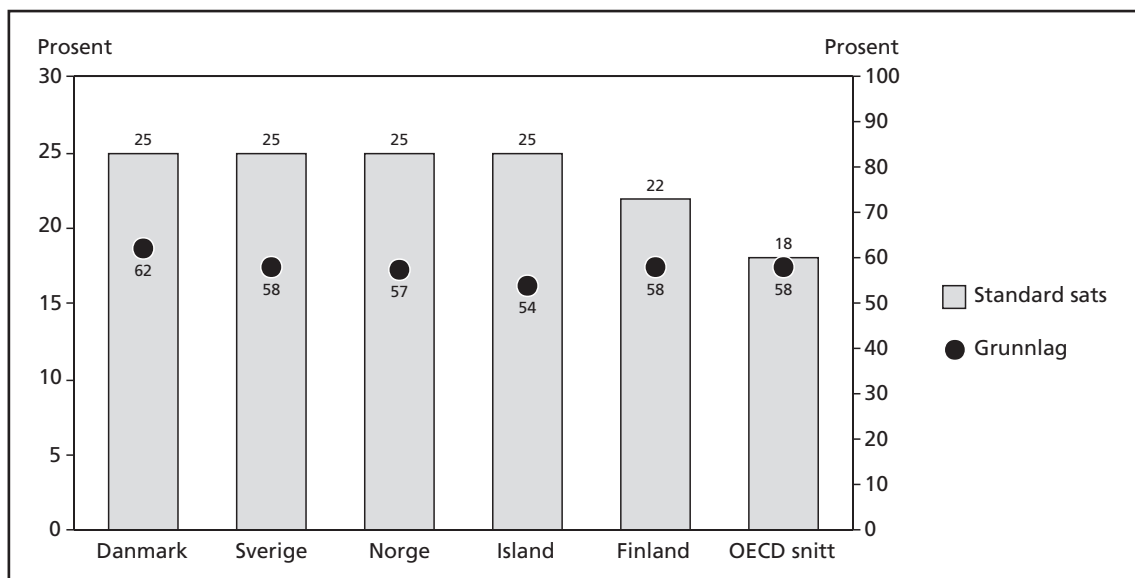
Kilde: Egne beregninger basert på OECD Taxing Wages (OECD 2012c)

### 4.3 Skatt på varer og tjenester

#### Merverdiavgift

Endringene i skattene på forbruk siden 2000 har vært beskjedne sammenliknet med arbeidsbeskatningen. De nordiske landene har svært like systemer for merverdiavgift (MVA). Sverige, Danmark og Norge hadde lenge den høyeste standard MVA-satsen innenfor OECD (25 %), men ble i 2010 forbigått av Island, som økte den generelle momssatsen til 25,5 % under den økonomiske krisa. Skattegrunnlaget for MVA er imidlertid ikke spesielt bredt i Norden – som vist i figur 7, ligger de nordiske landene omkring gjennomsnittet i OECD på dette målet. Årsaken er at en rekke varer og tjenester er gjenstand for reduserte satser eller nullsatser. Dette gjelder mat, persontransport, hotell- og restaurantvirksomhet, aviser og bøker, finansielle tjenester, osv.

Figur 7 Merverdiavgift (MVA) – satser og grunnlag, 2008.



Forklaring: Venstre akse viser standard MVA-sats, mens høyre akse viser bredden på skattegrunnlaget – dvs. det faktiske skattegrunnlaget som andel av et skattegrunnlag der standardsatsen omfatter alle varer og tjenester.

Kilde: OECD Taxing Consumption (OECD 2011a)

Størst politisk diskusjon har det vært om MVA på mat (matmoms). Med unntak av Danmark, har alle de nordiske landene redusert MVA på matvarer. Begrunnelsen for lavere moms er at mat er et nødvendighetsgode, og at familier med lav inntekt bruker en større del av inntekten sin på mat enn familier med høy inntekt. Redusert matmoms demper dermed den regressive effekten av forbruksskatt. På den annen side har økonomer pekt på at lavere moms på mat innebærer et stort tap av skatteproveny og er lite treffsikkert som virkemiddel i fordelingspolitikken. Årsaken er at lavere moms på mat også kommer høyinnteksgrupper til gode. Politikken på dette området har bølget fram og tilbake siden 2000. Norge innførte halv sats på mat i 2001, men Stoltenberg-regjeringen har i det stille gradvis økt satsen igjen de siste årene – senest til 15 % i 2012. I Finland ble satsen på mat redusert fra 17 % til 12 % i 2009. Men året etter ble alle MVA-satser økt med ett prosentpoeng. På Island ble momsen på matvarer senket fra 14 % til 7 % i 2007. I Sverige ligger matmomsen på 12 %, og Reinfeldt-regjeringen senket tidligere i år momssatsen på restaurant- og cateringtjenester ned til samme nivå. I Danmark har det imidlertid vært bred politisk enighet om å opprettholde den generelle momssatsen (25 %) på matvarer.

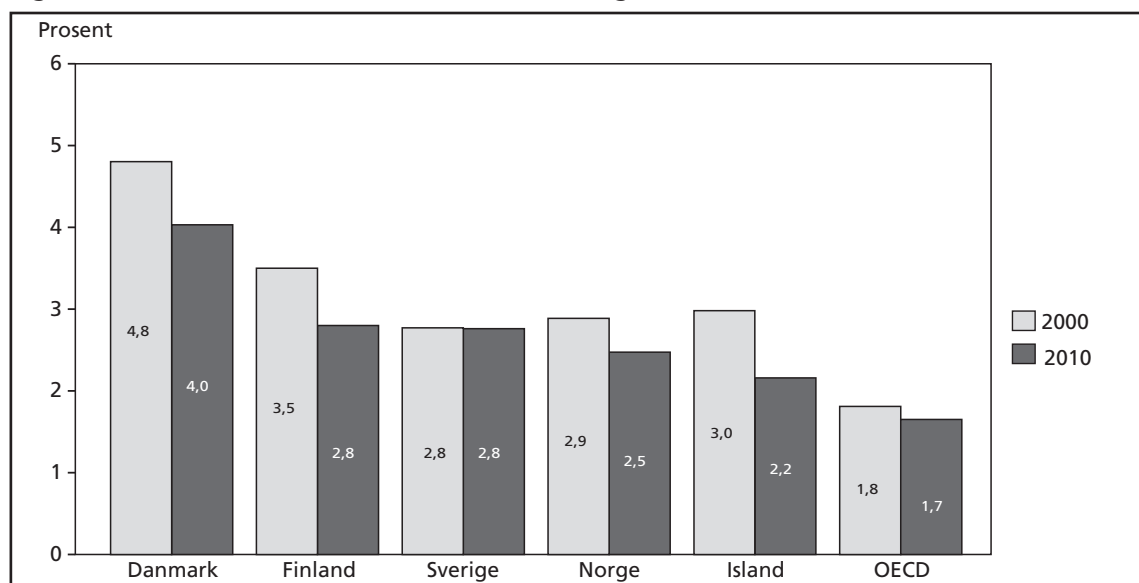
### Grønne skatter

Økt oppmerksomhet omkring klimaproblematikken har gjort grønne skatter til et stadig viktigere tema. Grønne skatter er skatter som har som mål å endre atferden til produsenter og forbrukere i retning av mindre forurensning, klimautslipp e.l. Begrunnelsen for slike skatter er de negative eksternalitetene knyttet til forurensende virksomhet, det vil si at de samfunnsøkonomiske kostnadene er større enn de bedriftsøkonomiske kostnadene. Grønne skatter er rettet mot å lukke dette gapet, slik at bedriftenes kostnader fullt ut reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnader. Det er tre hovedtyper av grønne skatter: energi- og klimaavgifter (avgift på kull, elektrisitet, naturgass, CO<sub>2</sub>, svovel, osv.), avgifter på kjøretøy (registreringsavgift

på bil, avgift på bensin og diesel, osv.) og andre miljøavgifter (avgifter på emballasje, avfall, osv.). En hake ved grønne skatter er at de akkurat som andre skatter på forbruk i praksis har en regressiv profil, det vil si at folk med lav inntekt betaler en større andel av inntekten sin i grønne skatter enn folk med høy inntekt. Som andel av forbruk er grønne skatter imidlertid proporsjonale ved ulike inntektsnivåer (Skattekommissionen 2009, 302).

De grønne skattene i Norden er atskillig høyere enn det som er vanlig innenfor OECD (se figur 8). Danmark har vært et foregangsland på dette området og har mer grønne skatter enn noe annet OECD-land. I Danmark utgjør grønne avgifter om lag 4 % av BNP, mens nivået i de andre nordiske landene ligger mellom 2 og 3 % av BNP. Energi- og klimaavgifter står for størsteparten av disse skattene.

Figur 8 Grønne skatter som andel av BNP, 2000 og 2010.



Kilde: OECD Tax Database (OECD 2012a)

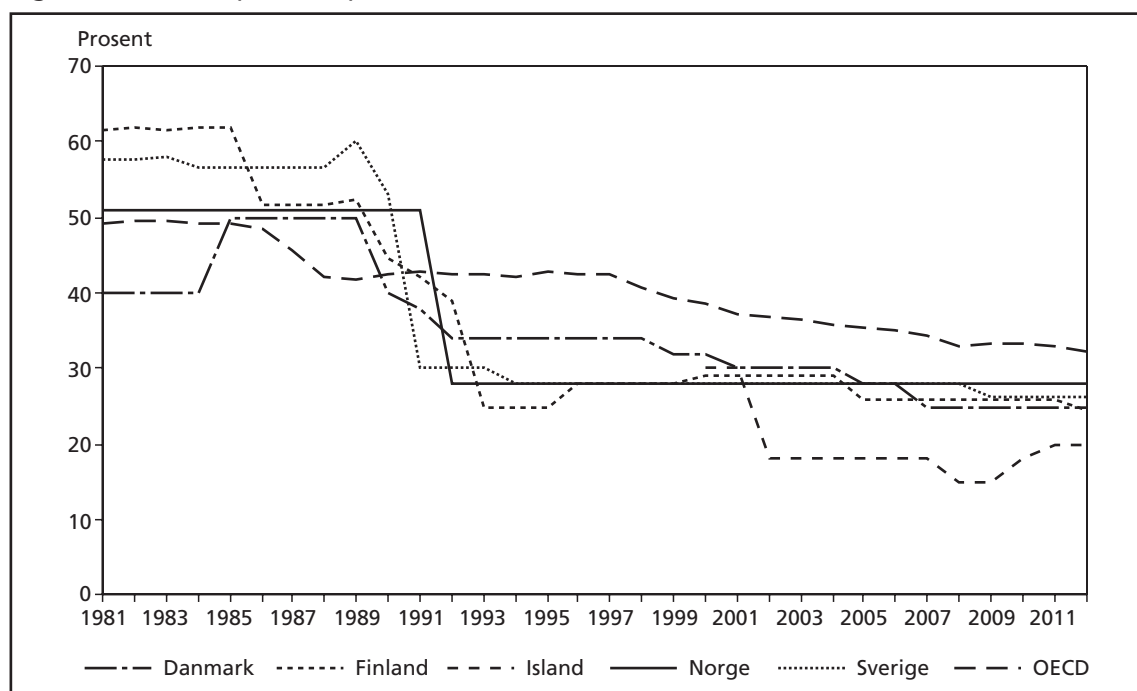
Samtidig er det overraskende at de grønne avgiftene har falt som andel av BNP siden 2000. Dette er ikke nødvendigvis et dårlig tegn, ettersom målet med grønne skatter er å begrense forurensende produksjon, hvilket vil redusere skattegrunnlaget. Men i noen land har nedgangen i grønne skatteinntekter vært knyttet til en politisk villet reduksjon av skattenivået. I Danmark innebar Fogh-regjeringens skattestopp en fastfrysing av nivået på en rekke avgifter, hvilket svarte til et provenyrtap på 0,7 % av BNP i 2009 (Skattekommissionen 2009, 297).



## 4.4 Skatt på selskaper

Ifølge globaliseringslitteraturen ville en stadig mer internasjonal økonomi drive skattene på mobile produksjonsfaktorer nedover og velte skattebyrden over på immobile faktorer. Man forventet et «race to the bottom», der statene ville bli nødt til å redusere skattene på bedrifter og andre former for bevegelig kapital for å klare seg i den internasjonale konkurransen. Utviklingen i skattesatsene på selskaper i Norden gir ved første øyekast støtte til denne hypotesen (se figur 9).

Figur 9 Skattesats på selskaper i de nordiske landene, 1981–2012.



Merknad: OECD-snitt er et gjennomsnitt vektet etter BNP

Kilde: OECD Tax Database (OECD 2012a)

Som vi ser, gjorde de nordiske landene drastiske kutt i satsene på selskapsinntekt som del av skattereformene på begynnelsen av 1990-tallet. Satsene falt fra mellom 50 og 60 % til et nivå på 25–35 % – godt under gjennomsnittet i OECD. Siden den gang har imidlertid satsene vært relativt stabile. Norge har hatt en uendret selskapsskattesats på 28 % siden 1992, mens Sverige, Finland og Danmark har redusert satsene sine svakt siden 2000. I dag ligger selskapsskattene i disse landene alle mellom 25 og 28 %, hvilket vil si at det er liten skattekonkurranse innad i Norden på dette området. Unntaket er Island, der selskapsskatten har ligget på 18–20 % det siste tiåret. Om man ser bort fra lavskattelend som Irland, Sveits og noen av de østeuropeiske landene, er selskapsatsene i Norden også konkurransedyktige internasjonalt – for eksempel har Tyskland 30 % skatt på bedrifter og USA 39 %.

Lavere satser har imidlertid ikke ført til en nedgang i skatteinntekter fra selskaper, slik globaliseringslitteraturen forutså. Dette gjelder både for OECD-landene generelt (se OECD 2007) og for de nordiske landene. Faktisk økte skatteinntektene fra selskaper i Norden betydelig fra 1990 og fram til den økonomiske krisa på slutten av 2000-tallet, som vist i tabell 1.

Tabell 1 Skatteinntekter fra selskaper som andel av BNP i de nordiske landene, 1990–2009. Prosent.

	1990	1995	2000	2005	2009
Danmark	1,7	2,3	3,3	3,9	2,4
Finland	2,0	2,3	5,9	3,3	2,0
Island	0,9	0,9	1,2	2,0	1,8
Norge	3,7	3,8	8,9	11,7	9,3
Sverige	1,6	2,8	3,9	3,7	3,0

Kilde: OECD Revenue Statistics (OECD 2011c)

Noe av denne økningen skyldes de skattemessige fordelene ved å danne selskaper etter skatte-reformene tidlig på 1990-tallet – og for Norges del økte skatteinntekter fra petroleumssektoren. Men hovedforklaringen er at selskapsskattegrunnlaget ble betydelig utvidet gjennom reformene på begynnelsen av 90-tallet. Det er viktig å huske på at selv om de nordiske skattesystemene på 70- og 80-tallet hadde høye satser på selskapsinntekt, betalte de aller fleste bedrifter lite eller ingenting i skatt som følge av gunstige fradrag- og avskrivningsordninger. Til tross for at satsene ble halvert på 90-tallet, gjorde den omfattende saneringen av fradrag samt innføringen av realistiske avskrivningssatser at en langt større del av selskapenes inntekter faktisk ble beskattet. Men selv om internasjonalisering så langt ikke har undergravd selskapsskatteinntektene i Norden, er det ingen garanti for at de nordiske landene vil klare å verne om dette skattegrunnlaget i årene framover. Internasjonale skattetilpasninger setter selskapsskatten under stadig sterkere press, noe vi kommer tilbake til i avslutningen.

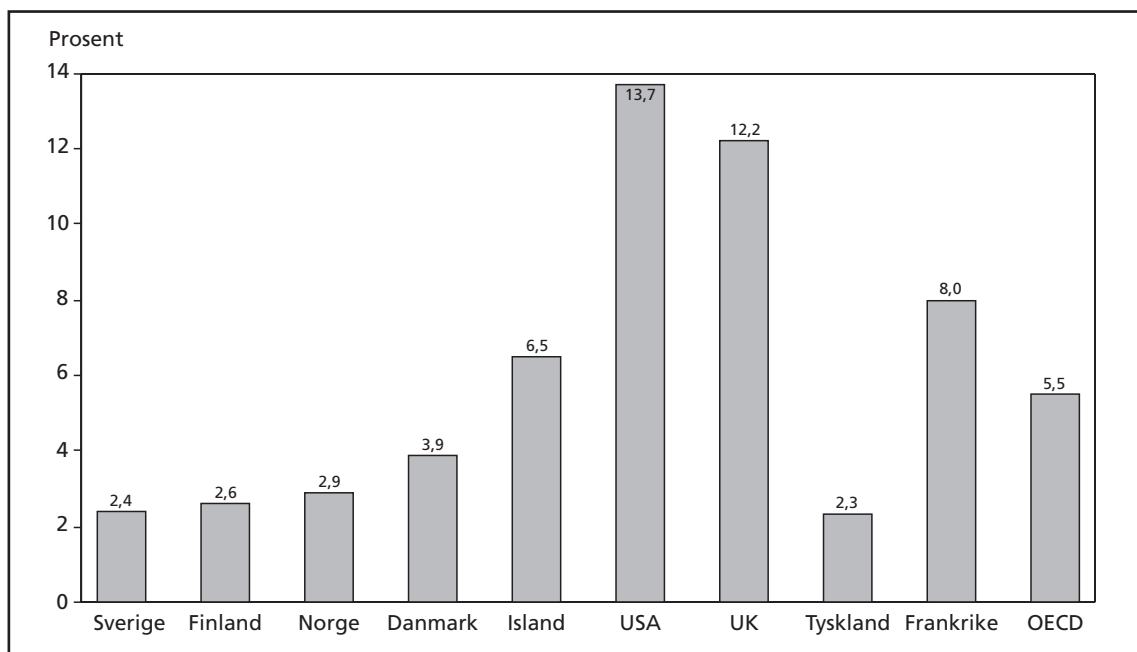
## 4.5 Skatt på bolig

Overalt beskattes boliger mer lempelig enn andre former for kapital. Men de nordiske landene skiller seg ut internasjonalt med en spesielt fordelaktig beskatning av boliger. Med unntak av Island, henter de nordiske landene en mindre andel av sine skatteinntekter fra eiendom enn gjennomsnittet innenfor OECD – og langt mindre enn land som USA og Storbritannia (se figur 10).

Boligbeskatningen i Norden innebærer en sterk favorisering av investeringer i bolig i forhold til investeringer i bedrifter, aksjer, bankinnskudd, o.l., og et insentiv til å eie framfor å leie. Dette har ført til overinvesteringer i bolig, høy samlet boliggjeld og dannelse av boligbobler i flere av de nordiske landene, slik som Danmark (der boblen sprakk i 2008) og Norge (NOU 2011: 1).

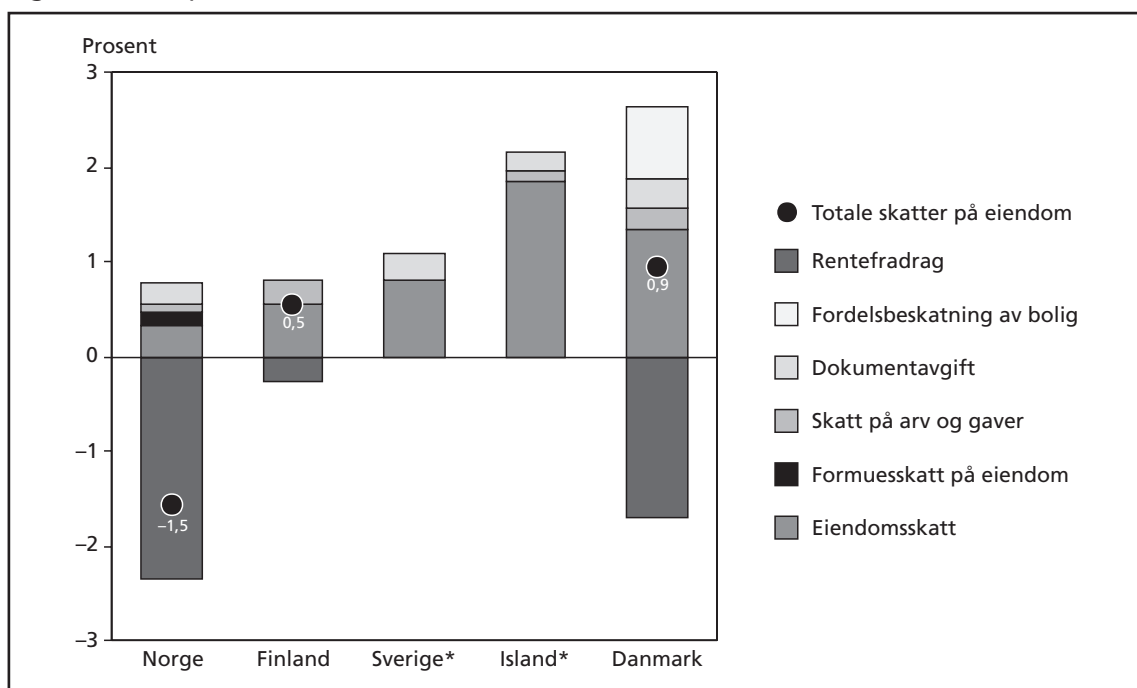
Blant de nordiske landene har Norge trolig den aller mest lempelige beskatningen av bolig (se figur 11). Skattene på bolig er svært lave, samtidig som det gis fradrag for gjeldsrenter opp til 28 %. Dermed er boligskatten i realiteten negativ: staten gir penger til boligeierne. Den norske boligskatten ble ytterligere lempet gjennom Bondevik-regjeringens fjerning av formuesbeskatningen av bolig i 2005, selv om den har krøpet litt opp igjen de siste årene, som følge av innstramninger i formuesbeskatningen av bolig og økt kommunal eiendomsskatt. Situasjonen i Finland er liknende. Finland har en lav kommunal eiendomsskatt og ingen fordelsbeskatning av bolig, samtidig som det gis rentefradrag opp til 25 %.

Figur 10 Skatteinntekter fra eiendom som andel av totale skatteinntekter, 2009. Prosent.



Merknad: Skatter på eiendom inkluderer alle former for skatt på formue, arv og gaver, boliger, osv.  
Kilde: OECD Revenue Statistics (OECD 2011c)

Figur 11 Skatt på eiendom i de nordiske landene som andel av BNP, 2009.



Merknader:

\* Data om skattekostnader knyttet til rentefradrag mangler for Sverige og Island

- Tall på skattekostnader knyttet til rentefradrag i Norge og Danmark gjelder alle renteutgifter (ikke bare gjeldsrenter på bolig) og vil derfor overvurdere omfanget av skattefradrag for bolig

Kilder: OECD Revenue Statistics (OECD 2011c); tall for rentefradrag for Norge fra Nasjonalbudsjettet 2010 (Finansdepartementet 2009), for Danmark fra Skattekommisjonen (2009), for Finland fra OECD Economic Survey Finland 2006 (OECD 2006).

Sverige har tidligere hatt noe høyere boligskatte enn Norge og Finland, men har innført betydelige lettelse de seneste årene. Reinfeldt-regjeringen avskaffet i 2007/08 eiendomsskatten på boligverdi og fordelsbeskatningen av bolig, og innførte i stedet en kommunal avgift per hus (OECD 2008c, 84). Denne reformen innebar store skatteutt for folk med store, dyre hus i Stockholms-området, og svekket dermed omfordelingen i skattesystemet. Samtidig ble skatteprovenyet redusert med 0,25 % av BNP.

Danmark henter en større andel av sine skatteinntekter fra boligbeskatning – gjennom eiendomsskatt (grundskyld) og fordelsbeskatning av bolig (ejendomsværdiskat) – men gir samtidig et stort fradrag for renter. Fogh-regjeringens skattestopp fra 2001 innebar en betydelig lettelse av boligbeskatningen, siden skattene ikke økte i takt med markedsværdien (Skattekommissionen 2009, 273). I skattereformen 2009 ble det imidlertid vedtatt en gradvis reduksjon av rentefradraget – fra 33,5 % til 25 % – som på sikt vil stramme inn beskatningen av bolig. På Island utgjør boligs kattene en større andel av totale skatteinntekter enn i de andre nordiske landene. Mesteparten av dette kommer fra eiendomsskatten. Samtidig har Island et betydelig rentefradrag, som dessuten ble utvidet under krisa i 2009 for å hjelpe boligeiere.

## 5 Fram mot 2030

Hvilke utfordringer vil de nordiske skattesystemene stå overfor i årene fram mot 2030? Hvordan kan skattemodellene fornyes for å svare på disse utfordringene? Det har vært mye snakk om globalisering og skatt, men så langt har de nordiske skattesystemene stått seg godt under press fra en stadig mer internasjonal økonomi. Hovedårsaken er at globaliseringen først og fremst har øvet press på skatteobjekter som aldri har representert viktige inntektskilder for de nordiske landene, slik som selskaper, kapital og høykvalifisert arbeidskraft. De store inntektsmotorene – arbeidsbeskatningen og merverdiavgiften – har derimot i stor grad vært skjernet for globaliseringens virkninger.

Det økende presset utenfra på selskaps- og kapitalbeskatningen, reiser likevel viktige spørsmål om fordelingen av skattebyrden. Stadige oppslag om multinasjonale foretak som betaler lite eller ingenting i skatt – slik som Starbucks i Storbritannia eller Google i Irland – understreker hvor vanskelig det er for nasjonale myndigheter å demme opp for internasjonale skattetilpasninger. Gjennom såkalt internprising kan selskaper med enkle og lovlige grep overføre overskudd til datterselskaper i land med lav selskapskatt og «gå med tap» i land der satsene er høyere. Nye tall fra Skattedirektoratet i Norge viser at mer enn halvparten av norske selskaper *ikke* betaler skatt, inkludert flere av de største konsernene i landet. Faren for å vende tilbake til tilstandene på 70- og 80-tallet, da selskaper i praksis kunne bestemme *selv* hvor mye de ønsket å betale i skatt, er dermed reell.

Den ofte lempelige beskatningen av finansnæringen forsterker inntrykket av at skattebyrden er skjævt fordelt (se f.eks. NOU 2011: 1). Både på europeisk og nasjonalt nivå arbeider man nå med å finne løsninger på disse problemene. En gruppe EU-land er i ferd med å vedta en skatt på finansielle transaksjoner mellom finansinstitusjoner hjemmehørende i disse landene – men både Sverige og Danmark har valgt å stå utenfor, og Finland har ennå ikke avgjort om de vil delta. I Norge er både selskapsbeskatningen og beskatningen av finansnæringen under nærmere utredning. Utfordringen er å finne ordninger som har effekt utover det rent symbolske, det vil si som genererer faktiske inntekter fra selskaper og kapital på en økonomisk forsvarlig og administrativt håndterlig måte.

Det *indre* presset på de nordiske skatteregimene representerer en like alvorlig utfordring. Dagens skattesystemer må bære vekten av en rekke tunge og til tider uforenlige politiske mål: stimulere til arbeid og verdiskapning, generere inntekter til å betale for velferdsstaten og bidra til en jevn inntektsfordeling. Her står de nordiske landene overfor viktige avveininger. For eksempel: skattelett på lave arbeidsinntekter stimulerer til aktivitet, men reduserer skatteproveny og favoriserer dem som arbeider i forhold til dem som står utenfor. Skattelett på høye inntekter, derimot, stimulerer til mer arbeid og koster lite proveny, men øker inntektsforskjellene.

Den markerte nedgangen i skatteinntekter i Norden de siste 10–15 årene kan være et tidsbestemt fenomen eller begynnelsen på en langsiktig nedadgående trend. Det som er sikkert, er at skattelett i den skala vi har sett i enkelte nordiske land, ikke kan fortsette uten at det går utover finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten. De økende offentlige utgiftene knyttet til en aldrende befolkning kan vanskelig forenes med en videre nedgang i skattene. Utviklingen i skatteinntekter vil i stor grad avhenge av politiske valg. *Nordiske regjeringer må fornye sine*

*skattemodeller på en måte som beskytter finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten samtidig som det legges til rette for arbeid, verdiskapning og rettferdig fordeling.* Her vil vi antyde tre mulige veier å gå.

(1) Den første er en skatteveksling fra arbeid til *bolig*. En økning i boligs kattene tilfredsstiller mange av de kravene en kan stille til sosialdemokratisk skattepolitikk: det vil være sterkt omfordelende, mikroøkonomisk gunstig (siden bolig er en immobil faktor), makroøkonomisk fornuftig (mht. å dempe boligprisveksten og husholdningenes belåningsgrad) og kan generere store skatteinntekter. Problemet er at boligs katter er svært upopulære blant folk. For eksempel misliker norske skattebetalere eiendomsskatten mer enn noen annen skatt – selv om den er en av skattene som rammer dem minst. Spørsmålet er da om det er mulig å designe en boligs katt som folk godtar. Én mulighet er en skatt på boligverdi med et romslig bunnfradrag – for eksempel slik at ingen boliger verdt under 3 millioner kroner rammes. Dette vil imidlertid begrense det potensielle skatteprovenyet. En annen – og trolig mer effektiv – løsning er å redusere fradraget for gjeldsrenter. I fravær av en reell boligbeskatning er det vanskelig å forsvare at staten skal dekke 25–30 % av folks renteutgifter. Både Danmark og Finland har nylig beskåret rentefradraget. I Norge er Finansdepartementet imot å gjøre det samme, siden det vil ødelegge symmetrien i det norske skattesystemet (der skatten er 28 % på positiv så vel som negativ kapitalinntekt). Men gitt den grunnleggende asymmetrien i norsk boligbeskatning, kan tiden være inne for mer pragmatiske løsninger på dette området.

(2) En annen vei å gå er en oppstramming av *merverdiavgiften*. De nordiske landene har de høyeste MVA-satsene i verden, uten at det har ført til protester i gatene. Samtidig mister de nordiske landene omkring 40 % av de potensielle inntektene fra MVA som følge av reduserte satser, nullsatser og unntak. New Zealand, som har en MVA uten unntak, genererer like store skatteinntekter som de nordiske landene med en sats på 15 %. I de nordiske landene ville innføringen av 25 % MVA på alle varer og tjenester økt skatteinntektene med 5–7 % av BNP. Ekstraintektene kunne blitt brukt til å redusere skattene på arbeid (eller redusere MVA-satsen). En slik reform ville også ha redusert administrative kostnader. Hovedinnvendingen er at full moms på matvarer o.l. vil ha en regressiv virkning og ramme hardest dem som har minst. Disse skjevhetene er imidlertid såpass beskjedne at de kan kompenseres for gjennom overføringssystemet. Tilsvarende kan virksomheter som i dag har momsfristak, i stedet få ekstra bevilgninger.

(3) En tredje mulighet er en økning av de *grønne skattene*. I alle de nordiske landene har grønne skatter som andel av BNP sunket siden 2000, hvilket antyder at det er rom for å løfte skattenivået. Større vekt på grønne skatter vil ha positive miljø- og klimaeffekter, samtidig som det kan lette presset på andre skattegrunnlag. For eksempel ville en økning i grønne avgifter opp til det danske nivået i 2000 innebære en provenyøkning på 2–3 % av BNP i de andre nordiske landene. Innvendingen mot et slikt tiltak er at det vil gå utover arbeidsplasser i virksomheter med høyt energiforbruk, høye utslipp, osv., samt at det vil ha en regressiv fordelingsvirkning.

# Kilder

- Christiansen, V. (2004). Norwegian Income Tax Reforms. *CESifo DICE Report* 2(3): 9–14.
- Finansdepartementet (2001). *St.meld. nr. 1 (2001-2002): Nasjonalbudsjettet 2002*. Oslo: Finansdepartementet. *White paper*.
- 2009. *St.meld. nr. 1 (2009-2010): Nasjonalbudsjettet 2010*. Oslo: Finansdepartementet. *White paper*.
- Finanspolitiska Rådet (2010). *Rapport Fra Finanspolitiska Rådet*. Stockholm.
- Ganghof, S. (2006). *The Politics of Income Taxation: a Comparative Analysis*. Essex: ECPR Press.
- Hagemann, R. P., Jones, B. R. & Montador, R. B. (1987). *Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences*. Paris: OECD. OECD Economics Department Working Papers.
- Meade, J. E. (red.) (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation*. London: G. Allen & Unwin.
- NOU 2011: 1. *Finanskriseutvalget*. Oslo: Finansdepartementet.
- OECD (2006). *OECD Economic Surveys: Finland 2006*. Paris: OECD Publishing.
- (2007). *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*. Paris: OECD.
- (2008a). *OECD Economic Surveys: Denmark 2008*. Paris: OECD Publishing.
- (2008b). *OECD Economic Surveys: Finland 2008*. Paris: OECD Publishing.
- (2008c). *OECD Economic Surveys: Sweden 2008*. Paris: OECD Publishing.
- (2011a). *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. Paris: OECD Publishing.
- (2011b). *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*. Paris: OECD Publishing.
- (2011c). *Revenue Statistics 2011*. Paris: OECD Publishing.
- (2012a). *OECD Tax Database*. Paris: OECD.
- (2012b). *Revenue Statistics Dataset*. Paris: OECD.
- (2012c). *Taxing Wages Dataset*. Paris: OECD.
- Skattekommissionen (2009). *Lavere Skat På Arbejde [Lower Taxes on Work]*. Copenhagen: Finansministeriet.
- Steinmo, S. (2003). The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century. *The British Journal of Politics & International Relations*, 5(2), 206–36.
- Swank, D. & Steinmo, S. (2002). The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies. *American Journal of Political Science*, 642–55.
- Sørensen, P. B. (1998). Recent Innovations in Nordic Tax Policy: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax. I P. B. Sørensen (red.), *Tax policy in the Nordic countries* (s. 1–27). London: Macmillan.
- Tanzi, V. (1995). *Taxation in an Integrating World*. Brookings Institution Press.
- U.S. Treasury (1984). *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury. Report to the President.

## NordMod2030 – publikasjonsoversikt

Prosjektets nettadresse er <http://www.faf.no/nordmod2030/index.html>

### Planlagte publikasjoner

Det er i utgangspunktet planlagt 13 delrapporter før hovedrapporteringen på SAMAKs kongress i november 2014. De ulike delrapportene er som følger:

- Delrapport 1: De nordiske modellenes grunnpilarer
- Delrapport 2: Nordiske befolkningsendringer
- Delnotat 1: Nordisk skattepolitikk
- Delrapport 3: Endringer i ytre rammebetingelser
- Delrapport 4: Landstudie av Island
- Delrapport 5: Landstudie av Norge
- Delrapport 6: Landstudie av Finland
- Delrapport 7: Landstudie av Danmark
- Delrapport 8: Landstudie av Sverige
- Delrapport 9: Anstendig arbeidsliv - avtalemodellens framtid
- Delrapport 10: Velferdsmodellen (Flere enkeltnotater)
- Delrapport 11: Inkluderings- og integreringsutfordringer
- Delrapport 12: Skape for å dele - nordisk innovasjons- og næringspolitikk
- Delrapport 13: Demokrati og deltakelse
- Hovedrapport

### Referansegruppa er sammensatt av følgende personer:

**Norge:** Stein Reegård (LO) og Solveig Torsvik (AP)

**Sverige:** Lasse Thörn (LO) og Morgan Johansson (Socialdemokraterna)

**Danmark:** Jan Kæraa Rasmussen (LO) og Kasper Graa Wulff (Socialdemokraterne)

**Finland:** Tapio Bergholm (SAK) og Mikko Majander (Sorsa Foundation)

**Island:** Margrét S. Björnsdóttir (Samfylkingin) og Halldor Grönvold (ASI)

**FEPS:** Signe Hansen







# Nordisk skattepolitikk mot 2030

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «de nordiske modellene». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som skal identifisere og diskutere hvilke utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Hensikten er å bidra til at det blir utformet strategier som kan videreutvikle de nordiske modellene. Hovedrapporten vil legges fram i november 2014, og før den tid vil prosjektet publisere en rekke delrapporter og arrangere åpne seminarer.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2013:07  
ISSN 0804-5135  
Bestillingsnr. 10173