



Reform av formuesskatten

Reform of the Norwegian wealth tax

Jørgen Pedersen

Professor i filosofi, Institutt for økonomi og administrasjon, Høgskulen på Vestlandet
Pedersen har nylig gitt ut boken *Rettferdig fordeling og rettferdig skatt*.

Jorgen.Pedersen@uib.no

Preben Sørheim

Stipendiat i filosofi, Institutt for filosofi og førstesemesterstudier, Universitetet i Bergen og Bergen senter for etikk og prioritering (BCEPS).

Sørheim forsker på verdsetting av levetid og prematur død i helsepolitikk og andre politiske områder.

preben.sorheim@uib.no

Sammendrag

I denne artikkelen forsøker vi å vise hva politisk filosofi kan bidra med i diskusjonen om formuesskatt. Først gir vi et prinsipielt forsvar for formuesskatten. Her kombinerer vi innsikter fra John Rawls og Thomas Piketty. Vi viser at prinsippet om demokratisk likhet og prinsippet om betalingsevne kan brukes som begrunnelse for formuesskatten. Deretter diskuterer vi de viktigste argumentene mot formuesskatt. Til slutt tar vi til orde for en reformert formuesskatt med betydelig høyere bunnfradrag og progressive satser sammenlignet med det vi har i Norge i dag.

Nøkkelord

Skatt, formuesskatt, rettferdig fordeling, demokratisk likhet, betalingsevne, Rawls, Piketty

Abstract

In this article, we attempt to show what political philosophy can contribute to the debate about wealth taxation. We first give a principled defense of the wealth tax. Here we combine insights from John Rawls and Thomas Piketty. We show that the principle of democratic equality and the principle of ability to pay can justify wealth taxation. We then discuss the most important objections to wealth taxation. Finally, we advocate on behalf of a reformed wealth tax with significantly higher activation threshold and higher and progressive rates compared with the existing Norwegian wealth tax.

Keywords

Tax, wealth tax, distributive justice, democratic equality, ability to pay, Rawls, Piketty

Nordmenn tenker gjerne på Norge som et likhetsorientert land. Ser vi på ulikhet i inntekt er dette riktig. Målt etter Gini-koeffisienten er vi blant de landene som har lavest ulikhet (Global Finance Magazine, 2018). Om vi derimot ser på ulikhet i formue er bildet annerledes. Nye tall viser at Norge har en formuesulikhet på 0,8, som er svært høyt og høyere enn Storbritannia og Tyskland (Global Finance Magazine, 2018). Aaberge og Stubhaug viser dessuten at ulikheten har økt de siste årene (Aaberge & Stubhaug, 2018), og to sosiologiske

studier fra Universitetet i Oslo antyder at ulikheten i formue i Norge er på nivå med USA (Hansen, 2012; Wiborg, 2017 se også UNCTAD, 2012, s. 66).¹ Norske diskusjoner av formuesskatt må forstås med dette som utgangspunkt.²

Formuesskatt får ny oppmerksomhet internasjonalt. I USA satte Elizabeth Warren og Bernie Sanders forslag om formuesskatt på agendaen i nominasjonskampen i det demokratiske partiet (Saez & Zucman, 2019 b). I Europa har Norge, Sveits og Spania lenge hatt formuesskatt, mens Belgia nettopp har innført det (Sandbu, 2019). Dessuten har prominente økonomer som Thomas Piketty, Emanuel Saez og Gabriel Zucman nylig forsvart formuesskatten som avgjørende for økonomisk rettferdighet (Piketty, 2014, 2020; Saez & Zucman, 2019 a og b). Formuesskatten blir oftest begrunnet med at den er et egnet middel til å bekjempe ulikhet. Fordelingsutvalget fra 2009 slo for eksempel fast at formuesskatten har stor fordelingsvirkning (NOU 2009: 10, s. 201), mens Scheel-utvalget viste at formuesskatten «fungerer som et progressivt element i skattesystemet fordi den utgjør en større del av inntekten for høyinntektsgruppene, der det er et stort innslag av kapitalinntekter» (NOU 2014: 13, s. 284–285).

Likevel er formuesskatten en av de mest kontroversielle skattene vi har. Internasjonalt har en rekke land avvirket skatten (Glennerster, 2012, s. 235). Her hjemme er en viktig innvending at formuesskatten går på bekostning av norske arbeidsplasser. Det hevdes at skatten er gründerfiendtlig og ødeleggende for innovasjon. Mange påpeker også at formuesskatt fører til at folk flytter penger ut av landet. Begge deler er skadelig for norsk økonomi, og kritikerne mener derfor at formuesskatten bør reduseres eller fjernes.

I denne artikkelen skal vi først si noe om hva filosofien kan bidra med i en diskusjon om skatt. Dernest skal vi presentere og diskutere det vi oppfatter som de viktigste argumentene for formuesskatt. Her kombinerer vi innsikter fra John Rawls og Thomas Piketty. Vi viser at det tradisjonelle økonomiske argumentet som sier at vi bør ha formuesskatt for å sikre at folk betaler etter evne, bør suppleres med et argument om demokratisk likhet. Dernest diskuterer vi de viktigste argumentene mot formuesskatt. Vi presenterer en nylig kritikk mot den europeiske varianten av formuesskatt fremført av Saez og Zucman, og avslutter med noen korte betraktninger om bunnfradrag og satser. Kort fortalt tar vi til orde for en nytenking av formuesskatten som vil gi betydelig høyere bunnfradrag, men også progressive og betydelig høyere satser.³

Skatt, formuesskatt og politisk filosofi

Thomas Piketty påsto en gang i et TV-intervju at «skattens historie er historien om realiserede utopier». Skatt kan med andre ord forstås som *ett*, om ikke *det* mest sentrale virkemiddel for å realisere en ide om et rettferdig samfunn. Likevel har den politiske filosofien ikke involvert seg tungt i diskusjoner om rettferdig beskatning. Det har vært mindre sofistikerte diskusjoner blant fagfilosofier om skatt enn andre spørsmål som angår rettferdig fordeling. Og de generelle teoriene om rettferdig fordeling har i liten grad kommet til anvendelse på de ideologisk betente spørsmålene om skatt (Murphy & Nagel 2002, s. 3–4). Nylig har dette begynt å endre seg, og vi ser nå en økende oppmerksomhet rundt disse spørsmålene blant

-
1. Merk at det er større usikkerhet knyttet til tall for formuesulikhet enn inntektsulikhet (Roine & Waldenström, 2015, s. 56). Denne usikkerheten rokker imidlertid ikke ved oppfatningen av at ulikheten i formue i Norge er stigende, og at vi i henhold til denne formen for ulikhet ikke er blant de land som har størst likhet.
 2. Og ikke primært slik statsminister Erna Solberg forstår det når hun uttaler at «vi er Europas likeste land og vi vil fortsette å være det selv om du hadde fjernet hele formuesskatten i Norge» (Solberg i Skarvøy & Henden, 2017).
 3. Artikkelen bygger dels på en diskusjon av formuesskatt i Pedersen 2019 a.

politiske filosofer (Gaisbauer et al., 2015; Dietsch, 2015; O'Neill & Orr, 2018; Halliday, 2018).

På tross av den økende, men fremdeles noe fraværende interessen for skatt i politisk filosofi, kan man si at formuesskatten har blitt oversett. Politisk filosofi har, i likhet med økonomi og skattejus, hatt hovedfokus på inntektsskatt og arveavgift. Dette skyldes trolig fag-sosiologiske grunner innad i politisk filosofi.⁴ Formuesskatten har først nylig blitt popularisert i kjølvannet av Piketty (2014). Dessuten er formuesskatten kanskje vanskeligere å relatere til normative problemstillinger som interesserer filosofer sammenlignet med inntektsskatt og arveavgift. Normative begrunnelser for eller mot formuesskatten framstår gjerne som et pragmatisk anliggende som avhenger av ens mer grunnleggende filosofiske og politisk syn på skatt.⁵

At skatt ikke har vært tema for politiske filosofer er beklagelig, men forståelig. Å ta stilling til skatt er et komplekst spørsmål. Det krever innsikt i hvilke virkninger en skatt vil ha og klarhet når det gjelder hvilke normative verdier eller prinsipper man skal vurdere skatt med utgangspunkt i. Men det krever også et helhetlig bilde av den økonomien skatten eventuelt skal gjøres gjeldende i. Har man en omfattende velferdsstat, der de som har mest betaler mest, men alle får like ytelser, vil det sørge for omfordeling. Har man i tillegg en sammenpresset lønnsstruktur som resultat av sterke fagforeninger, kan man argumentere for at andre virkemidler, slik som omfordelende skatter er mindre nødvendige enn om slike ordninger ikke hadde eksistert.

Det at man holder en rettferdighetsteori for å være riktig vil altså ikke være tilstrekkelig til å vurdere om en spesifikk skattepolitikk, for eksempel et kutt i formuesskatten, bør anbefales eller ikke. For å ta stilling til det må vi vite om skattekuttet vil bidra til å øke investeringene, føre til flere arbeidsplasser og andre spørsmål som tradisjonelt faller innenfor økonomens område. Denne typen spørsmål er det stor grad av usikkerhet om blant økonomer. Økonomene kan altså ofte ikke gi oss entydige svar på hvilke virkninger skatt vil ha. Økonomer kan heller ikke fortelle oss hva som er rettferdig. For, som det heter i en av de mest kjente økonomiske innføringsbøkene om skatt, «rettferdighet er ikke i siste instans et spørsmål for økonomiske vitenskaper» (Slemrod & Bakija, 2017, s. 89).

Rettferdighetsteorier er tradisjonelt politiske filosofers område. Filosofer kan ikke gi et nøyaktig og detaljert forsvar for hvordan en skatt bør innrettes for at den best mulig skal realisere et rettferdighetsideal. Filosofer kan derimot utfordre vår hverdagslige forståelse av hvordan vi tenker om sentrale begreper som eiendomsrett.⁶ Politiske filosofer kan også bidra til å klargjøre og anvende rettferdighetsidealer slik at disse idealene kan brukes til å opplyse en diskusjon om rettferdig skatt. I det følgende forsøker vi å gjøre nettopp dette med utgangspunkt i formuesskatten. Slike anvendelser av rettferdighetsteori bør foregå i tett dialog med økonomisk kunnskap, men bør ikke reduseres til økonomi. Diskusjonen om rettferdig beskatning må i stedet involvere forskjellige fagdisipliner og hvile på en så bred og informert offentlig debatt som mulig.

4. Politiske filosofer har en lang tradisjon for å diskutere arveavgift og inntektsskatt. For et eksempel på en tidlig diskusjon med utgangspunkt i Bentham og Mill, se Dome (2009). Formuesskatten har derimot fått mindre oppmerksomhet. Den blir sporadisk nevnt i verker i politisk filosofi som gir en helhetlig diskusjon av skatt, se for eksempel Murphy og Nagel (2002, s. 116–117, 154–155) og Halliday (2018, s. 202–204).

5. Normative begrunnelser av formuesskatt i politisk filosofi dreier seg om å begrunne et «skattegrunnlag»: er kapitalbeholdning og eiendeler legitime og hensiktsmessige objekter å beskatte? Men en politisk filosof som undersøker dette har gjerne gitt et indirekte svar på spørsmålet hvis hun allerede har gitt en normativ begrunnelse av inntektsskatt. Se for eksempel Murphy og Nagel som hevder at skatt på kapitalinntekter og formuesskatt er likeverdige, normativt sett, og at valget av eller mellom skatt på kapitalinntekter og formuesskatt derfor bør avgjøres ut fra effektivitetshensyn (Murphy & Nagel 2002, s. 116–117).

6. For et eksempel på dette se Murphy og Nagel 2002, diskutert i Pedersen, 2019 a, kapittel 8.

Argumenter for formuesskatt

Formuesskatt er skatt på det man har av formue. Formuesskatten regnes ut ved at gjeld trekkes fra det man har i formue. Alle former for formue inkluderes, og i prinsippet skal man legge omsetningsverdien til grunn når man vurderer hvor mye et objekt er verdt (NOU 2009: 10). I praksis skattlegges primærboligen til 25 prosent av markedsverdi, og alle verdier under 1,5 millioner kroner er unntatt beskatning. Skattesatsen varierer, og har blitt gradvis redusert fra 1,1 prosent i 2009 til 0,85 prosent i 2017. Formuesskatt ligner på skatt fra kapitalinntekter. Forskjellen er at formuesskatten må betales uavhengig av om man har avkastning.⁷

La oss se på hvilke argumenter som kan gis for en slik beskatning. Den amerikanske filosofen John Rawls tilbyr et perspektiv som problematiserer store ulikheter i formue. Det gjør han gjennom sitt «frihetsprinsipp». Dette prinsippet blir ofte oversett når man er opptatt av hvilke prinsipper som har størst konsekvenser for fordeling. Det er uheldig. Det er frihetsprinsippet som har størst egalitær betydning av Rawls' prinsipper (Daniels, 1975, s. 275). Prinsippet lyder:

Enhver person har det samme ufravikelige krav på et fullstendig tilfredsstillende system av grunnleggende friheter, et system som er forenelig med et slikt frihetssystem for alle (Rawls, 2003, s. 103).

Frihetsprinsippet tilskriver individer *like* rettigheter til grunnleggende friheter. Det omfatter rett til liv, frihet og sikkerhet for egen person, tros- og tankefrihet, samt tale- og samlingsfrihet, eiendomsrett og stemmerett. Dette er rettigheter som vanligvis sikres og garanteres gjennom grunnloven i liberale demokratiske stater.

I tillegg omfatter frihetsprinsippet noen rettigheter som er mer kontroversielle, som at alle må sikres like muligheter til å oppnå offentlige posisjoner og til å påvirke valg. Rawls fastholder at det er avgjørende å sikre en *rimelig realverdi* av disse frihetene, eller med andre ord at de ikke bare må sikres formalt, men reelt. Skillet mellom formal- og realverdi hos Rawls er inspirert av Karl Marx. Marx hevdet, for eksempel i *Om jødespørsmålet*, at liberale kapitalistiske samfunn tilskrev mennesket formale friheter som nødvendigvis ville bli underminert av de ulikheter kapitalismen produserte. Rawls ville imøtegå denne «vanlige innvendingen» mot liberale teorier (Rawls, 2003, s. 235ff., 269).

Poenget her er følgende: Dersom alle skal sikres lik mulighet til å påvirke politiske beslutninger, kan man ikke tillate for store ulikheter. Med store ulikheter vil det være en fare for at de mest velstående benytter sine økonomiske muskler til å oppnå politisk makt. Rawls er spesielt bekymret for at de aller rikeste vil kunne enes om de spørsmålene som dreier seg om å videreføre deres egne interesser og privilegier (Rawls, 1999, s. 198). Men også hver for seg vil de best stilte kunne oppnå makt.

Problemet kan heller ikke løses ved å påpeke at det er usannsynlig at de rikeste vil bruke pengene sine på en måte som gjør at de oppnår makt. Problemet ligger i å tillate en fordeling som gir noen få *muligheten* til å dominere og kontrollere andre, ikke i *sannsynligheten* for at de benytter seg av denne muligheten.⁸

For Rawls er det nødvendig at samfunnets institusjoner er slik utformet at man kontinuerlig griper inn for å unngå for stor kapitalkonsentrasjon. Slike inngrep er nødvendige for å

7. Selskapsskatt er forskjellig fra formuesskatt ved at selskapsskatt er skatt på bedrifters overskudd som betales av bedriften og ikke av personer.

8. Dette poenget trekker på Philip Pettit og den republikanske tradisjonen som er opptatt av at et fritt samfunn er et samfunn uten vilkårlig makt. I de senere årene er det mange som fremhever likheter mellom Rawls og denne tradisjonen. Thomas (2017) gir den mest systematiske utarbeidelsen av en liberal republikanisme, og gir også en god oversikt over den republikanske tradisjonen (s. 9–24).

unggå at de rikeste blant oss vil konvertere sin økonomiske makt til politisk makt. Om det skjer, vil de dårligst stilte kunne føle seg underordnet den økonomiske og politiske eliten, og på visse måter være underordnet i politiske prosesser. Dette kan gå på bekostning av våre grunnleggende idealer om at vi er frie og like og bør sikres like muligheter til å påvirke den politiske prosessen. Det kan igjen gjøre de ubemidlede apatiske og bitre og på lang sikt undergrave demokratiet. Samlet utgjør dette et generelt argument for å begrense de mest velstående formuer av hensyn til demokratiet. Vi skal derfor referere til dette som argumentet om demokratisk likhet.

Skatt på arv og formue er mulige virkemiddel som kan benyttes for en slik målsetting.⁹ Om målet er å begrense formue, er skatt på arv ikke tilstrekkelig. Vi bør også supplere med skatt på formue. Dette fordi skatt på arv ikke kan hindre at noen blir så rike at de kan kjøpe seg politisk innflytelse. I henhold til Rawls' argumentasjon er det avgjørende at også de som er blitt rike uten å arve må hindres fra å bli så rike at de kan dominere og kontrollere andre. Forenklet kan vi derfor si at i henhold til frihetsprinsippet følger det at formue må begrenses for å sikre borgernes status som frie og like og unngå at de dårligst stilte blir kontrollert og dominert av de aller rikeste. Formuesskatt er et egnet virkemiddel for en slik begrensning. Og på tilsvarende vis er skatt på arv nødvendig for å realisere idealet om rimelig mulighetslikhet.

Hos Rawls er kommentarene om skatt «forsøksvis og har form av illustrasjoner» (Rawls, 2003, s. 220). Han er primært opptatt av hvordan skatten kan rettferdiggjøres. Det er ikke filosofens jobb å gi detaljerte råd om bunnfradrag og hvilke satser en skatt bør innrettes med. Piketty er mer detaljert, både generelt og når det gjelder formuesskatten. Generelt fremhever han at skatt på inntekt, arv og formue er nødvendige elementer i et rettferdig skattesystem (Piketty, 2014, s. 631). Og med utgangspunkt i normative idealer som er nært beslektet med de vi finner hos Rawls,¹⁰ fremhever han spesielt to argumenter for formuesskatt: Et argument om betalingsevne, og et insentivargument.

Førstnevnte sier at de med best betalingsevne må betale mest, og at uten formuesskatt er det fare for at de som har aller mest vil bli nullskatteyttere eller bidra svært lite:

[B]egrunnelsen går simpelthen ut på at inntektsbegrepet i praksis ofte ikke er godt nok definert for personer med svært høye formuer, og at det derfor bare er en direkte beskatning av kapitalen som kan gi et korrekt bilde av de formuendes bidragsevne. (Piketty, 2014, s. 631)

Dette illustreres av å se på de med aller størst formue. De vil ofte ha en avkastning på sin kapital på 6–7 prosent per år, samtidig som de bare oppgir en brøkdel av dette som skattbar inntekt. Formuene deres vil derfor vokse i et svært raskt tempo fordi de kan spare størsteparten av avkastningen uten at det er ulovlig på noen måte. Det hjelper ikke å skatte den inntekten som rapporteres svært høyt så lenge den reelle inntekten er ekstremt mye høyere.

De effektive skattesatsene ... blir derfor ekstremt lave på toppen av formueshierarkiet. Dette er problematisk, for det bidrar – ettersom vi vet at større formuer gir større avkastning – til å forsterke den eksplo-

9. Rawls' posisjon når det gjelder skattlegging er komplisert. Kompleksiteten skyldes blant annet at Rawls' diskusjon av skatt forutsetter at et eierskapsdemokrati er på plass. Eierskapsdemokratiet vil sikre at kapitalen spres gjennom mekanismer for predistribusjon (sml. O'Neill & Williamson, 2012, s. 826–827). I mindre ideelle kontekster der slike mekanismer ikke er på plass, er det likevel avgjørende å sikre en lik fordeling av eiendom og formue for å ivareta frihetsprinsippet og prinsippet om like muligheter. Merk også at Rawls eksplisitt tar til orde for skatt på arv, men diskuterer ikke skatt på formue. Det som sies om en Rawlsiansk begrunnelse for formuesskatt må derfor forstås som vår tolkning av hva som følger av Rawls' posisjon i en ikke-ideell kontekst.

10. Piketty påpeker (2014, s. 707) at han jobber innenfor samme tradisjon som James Mead. Meads arbeid var av stor betydning for Rawls. Andre har også beskrevet Piketty som Rawlsianer i bred forstand. Piketty er, som Rawls, opptatt av hvordan fruktene av sosialt samarbeid bør fordeles (Murphy, 2016, s. 617). Se også O'Neill (2017).

sive økningen i formuesulikhet, til tross for at intensjonen med skattesystemet burde være å dempe denne effekten, ikke gjøre det motsatte. (Piketty, 2014, s. 633)

Dette problemet mener Piketty gjelder alle de utviklede økonomiene, og løsningen på denne utfordringen er progressiv beskatning av formue.

Som eksempel, ta Facebook-grunnlegger Mark Zuckerberg. Hans formue ble i 2014 anslått å være på 37,7 milliarder dollar, mens inntekten hans var ca. 600 000 dollar (Fleischer, 2017, s. 270). Dersom han bare skal skattlegges ut fra inntekt, tror vi mange vil være enig i at det bryter med et prinsipp om at man skal betale etter evne. Man kan derfor, med et slikt utgangspunkt, argumentere for at man bør supplere inntektsskatten med skatt på formue for å skattlegge Zuckerberg på en rettferdig måte. Her må vi også legge til at ved å supplere idealet om å betale etter evne med idealet om demokratisk likhet har vi en mer robust begrunnelse for å skattlegge de aller største formuene.

Så til insentivargumentet: Skatt på formue gir folk insentiver til å forsøke å få mest mulig avkastning på pengene sine. Om man har formuesskatt på en prosent gir det et insentiv til å forsøke å få høyere avkastning slik at formuen ikke minker. Dette argumentet kan likevel framstå urimelig og mange vil oppfatte det som urettferdig dersom man må betale formuesskatt selv om man taper penger. Piketty anerkjenner dette argumentet og tar til orde for at en rettferdig måte å skattlegge formue på dels må hvile på selve kapitalbeholdningen og dels på de inntektene pengene genererer. På den måten kan man unngå de mest problematiske aspektene ved å ha en «ren» formuesskatt (Piketty, 2014, s. 634).

Før vi vender oss mot argumenter *mot* formuesskatt skal vi foregripe to innvendinger mot de begrunnelsene for formuesskatten som vi har gitt her. Den første er en innvending mot argumentet om demokratisk likhet, mens den andre er en innvending mot prinsippet om betalingsevne.

En mulig innvending mot formuesskatt for å sikre like muligheter til demokratisk innflytelse er følgende: I stedet for å omfordele, bør man innføre spesielle ordninger for å hindre at økonomisk makt kan konverteres til politisk makt (Rakowski, 2000, s. 293). La oss kalle disse spesielle ordningene for en isoleringsstrategi fordi de er opprettet for å isolere politiske beslutninger fra pengenes innflytelse. Man kan for eksempel ha offentlig finansiering av politiske partier, begrense hvor mye enkeltindivider kan gi til kandidater og partier, sikre at økonomiske ressurser ikke er avgjørende for hvem som kan fremme sin sak i mediene, samt å sette en øvre grense for hvor mye penger som kan brukes i en valgkamp (sml. Rawls, 2003, s. 236).

Vi tror slike isoleringsstrategier ikke kan lykkes i samfunn med store forskjeller i formue. Man kan nekte enkeltindivider å gi gaver til politiske partier, men dersom de rikeste har ønske om å oppnå innflytelse vil de finne andre måter å gjøre det på. De kan for eksempel finansiere tenketanker. Og selv om man forbyr eller begrenser muligheten til å gi til tenketanker, vil svært rike mennesker kunne oppnå innflytelse ved å true med å trekke sine investeringer om de ikke får det som de vil.¹¹ Et samfunn som vil sikre alle like muligheter for politisk innflytelse må derfor gripe inn for å redusere formueskonsentrasjonen, og formuesskatten er – som vi skal vise senere – en særlig effektiv måte å gjøre det på.

11. For ytterligere diskusjon av hvorvidt en slik isoleringsstrategi kan lykkes se Pedersen (2019 b) og Robeyns, (2017, s. 9–10). Det finnes også mange empiriske/historiske studier av indirekte måter som de rikeste har brukt for å påvirke politiske prosesser som trolig ville omgått slike isoleringsstrategier. Se for eksempel Hacker og Pierson (2010, s. 248–290) for en historisk gjennomgang av en slik tendens i USA fra 1970-tallet og fremover.

Så til prinsippet om betalingsevne. Innvendingen mot dette prinsippet er av en mer abstrakt filosofisk karakter. Prinsippet om betalingsevne tenkes ofte å ikke bare rettferdiggjøre at man har en formuesskatt, men også at denne formuesskatten er progressiv (Piketty, 2020, s. 566–567), altså innrettet slik at satsene blir høyere for større formuer. Men, i det nærmeste man kommer et komplett rammeverk om skatt i politisk filosofi, kritiserer Murphy og Nagel prinsippet om betalingsevne og flere andre ideal for rettferdig beskatning. De argumenterer mot forestillingen om at man har eiendomsrett på inntekt før skatt og at ens inntekter eksisterer «i forkant» av skattesystemet, som senere tar en del av inntekten (Murphy & Nagel, 2002, s. 12–39). Eiendomsretten til inntekter og annet, hevder de, er en konvensjon som sikres av skattesystemet og institusjoner som skatten finansierer. Uten eiendomsrett på inntekt før skatt, faller flere normative grunner til å bry seg om skattesystemets utforming bort.

Murphy og Nagels rammeverk antyder at rettferdighetsteorier bør vurdere fordelingen av ressurser, muligheter og velferd i samfunnet, og ikke skattesystemets utforming i isolasjon fra disse.¹² Ifølge Murphy og Nagel er prinsippet om betalingsevne derfor uten moralsk betydning. Dette er fordi prinsippet bare vurderer om «skattebyrden» – som ifølge Murphy og Nagel egentlig ikke eksisterer – er rettferdig fordelt.¹³ Prinsippet om betalingsevne vurderer således bare skattetrekkene i seg selv, og ikke hvorvidt overføringene fra skattesystemet og andre fordelingsmekanismer sammen skaper rettferdighet.

Denne implikasjonen av Murphy og Nagels rammeverk gjør det vanskelig å begrunne en formuesskatt med progressive satser. Flere innflytelsesrike argumenter for en slik formuesskatt, blant annet Piketty (2014, 2020) og Saez og Zucman (2019 a), er basert på empiriske studier som viser at de effektive skatteratene har blitt mindre progressive over tid og nå er flate eller regressive for de med aller høyest inntekt. Disse argumentene antyder at de rikeste ikke skatter sin rettmessige andel, men viser ikke at dette er urettferdig, siden de ikke samtidig vurderer effektene av overføringene fra skattesystemet eller andre mekanismer som kan sørge for omfordeling.¹⁴

Murphy og Nagels rammeverk forutsetter at skattesystemet først og fremst skal skaffe tilstrekkelige inntekter til å kunne finansiere et rettferdig samfunn: hvilke objekt som beskattes (skattegrunnlag) og i hvilken grad (innretting av skattesatser), bør deretter avgjøres ut ifra pragmatiske hensyn. Skattesystemet de foretrekker har progressive skattesatser på inntekt, men de hevder at progressiviteten til disse utelukkende bør avgjøres ut ifra hensyn til insentiver og muligheter for skatteunngåelse.¹⁵ Murphy og Nagel mener således at skattesystemet i hovedsak skal hente inn tilstrekkelige inntekter til en rettferdig omfordeling, og er pragmatiske til den konkrete måten dette gjøres på. Selv om de ikke er kritiske til formuesskatten

12. Man kan argumentere for at denne tilnærmingen samsvarer med en rawlsiansk tilnærming til skatt (se Rawls, 2003, s. 220).

13. Murphy og Nagel kritiserer prinsippet om betalingsevne for å implisitt vurdere inntekter fra markedet som urettferdige og vilkårlige. Prinsippet forsøker så å fordele disse inntektene på en mer rettferdig måte. Men, hvis disse inntektene virkelig er urettferdige og vilkårlige, vil ikke et fullgodt rettferdighetsideal vise til dem i det hele tatt (Murphy & Nagel, 2002, s. 30).

14. Murphy (2019) kritiserer Saez og Zucman (2019 a) for nettopp dette i sin anmeldelse av deres bok.

15. Murphy og Nagels foretrukne skattesystem samsvarer i grove trekk med anbefalinger fra en tilnærming i økonomi som kalles «optimal skatteteori», for eksempel ved å foreslå å bruke en «demogrant» (pengeoverføringer uten betingelser til utvalgte grupper) for å gi de som tjener minst en negativ inntektsskatt (Murphy & Nagel, 2002, s. 140–141). Optimal skatteteori modellerer myndighetenes valg av et system for beskatning og overføringer som skal maksimere en velferdsfunksjon under forutsetningen om at agenter vil ta skattesystemet for gitt når de maksimerer nytten av sine egne valg. Optimal skatteteori forutsetter ikke ideen om eierskap til inntekter før skatt (Hamlin, 2018, s. 20–21). I sin kritiske gjennomgang av optimal skatteteori, fokuserer Murphy og Nagel på de implikasjonene som denne tilnærmingen har hatt i praksis og sier seg enige med tilnærmingens utgangspunkt (Murphy & Nagel, 2002, s. 135–139).

(Murphy & Nagel, 2002, s. 116–117), nevner de den ikke som del av sitt foretrukne skattesystem.¹⁶ Det er således vanskelig å se, hvis man tar utgangspunkt i Murphy og Nagels rammeverk, hvordan man skal begrunne progressiv formuesskatt.

Vi er enige i Murphy og Nagels beskrivelse av hvordan skattesystemet fungerer, men uenige i hvordan de forstår følgene av denne beskrivelsen. For det første har debatten om rettferdig skatt vært sentrert om progressivitet i skattesatser siden den franske revolusjonen (Piketty, 2020, s. 558–559). Fordeling av skattebyrden virker å være sentral i den «folkelige» forståelsen av rettferdig beskatning. Hvis det er tilfelle bør denne forståelsen også tas i betraktning, selv om den hviler på en feilaktig forestilling om eiendomsrett på inntekt før skatt. Ved å akseptere en viss skatteunngåelse blant høyere inntektsgrupper, risikerer Murphy og Nagels foretrukne skattesystem å undergrave samtykket til å betale skatt hos andre inntektsgrupper (Piketty, 2014, s. 496–497).¹⁷ Dette samtykket til å betale skatt virker å ha vært en nødvendig forutsetning for samfunnsutviklingen i andre halvdel av 1900-tallet (Piketty, 2020, s. 557–560). Det er i beste fall uklart om samtykket til å betale skatt, og den «folkelige» forståelsen av rettferdig beskatning det bygger på, kan unnværes, noe som kan gi oss pragmatiske grunner til å bruke den til å begrunne en formuesskatt med progressive satser.

For det andre, ved å gjøre skattesystemet til bare en av flere deler i et større rammeverk for rettferdig fordeling, svekker Murphy og Nagel samtidig skattens rolle som finanspolitisk verktøy (Sugin, 2004, s. 2014). Siden skattesystemet har vist seg å være svært vellykket for å oppnå rettferdighet, mener vi det er essensielt å kunne bruke skattesystemet som et finanspolitisk verktøy for å forme samfunnet. Vi tror også at en slik pragmatisk forståelse av skattesystemet følger av Murphy og Nagels rammeverk. Dette gir oss grunner til å unngå implikasjonene som leder Murphy og Nagel til sitt foretrukne skattesystem, der rettferdighetsbetraktninger primært avgjør skatteinntektenes fordeling, og pragmatiske hensyn primært avgjør hvem som treffes av skatten og hvilken virkning den har (skatteinsidens). Etter vårt syn bør rettferdighetsbetraktninger også kunne si noe om skatteinsidensen. Dette muliggjør to ting: Først, at prinsippet om demokratisk likhet spesifiserer en gruppe som formuesskatten bør treffe og et formål den skal oppnå. Deretter, at prinsippet om betalingsevne spesifiserer et referansepunkt: at skattesatser i en viss grad styres mot betalingsevne. I sum vil disse prinsippene gjøre det mulig å begrunne en progressiv formuesskatt.

Argumenter mot formuesskatt

Hva med motargumentene? Motstanderne av formuesskatt hevder skatten hindrer næringslivet i å skape nye arbeidsplasser. I norsk kontekst har dette vært det viktigste argumentet for å fjerne formuesskatt. I stedet for å kunne reinvestere i nye maskiner og ny teknologi tappes bedriftene for ressurser. Skatten må betales også i år med negativt resultat, og dette kan, hevdes det, slå negativt ut for bedriftene. Et interessant eksempel som kan illustrere hvordan dette argumentet brukes er gitt av Norwegian-eier Bjørn Kjos. 13. mars 2015 var Kjos i studio hos

16. Dette samsvarer også i grove trekk med anbefalinger fra optimal skatteteori, som blir sett på som en tilnærming som *ikke* legger opp til beskatning av kapitalbeholdning. Det har vært flere oppsiktsvekkende resultater som tyder på at den optimale beskatning av kapitalbeholdning er null beskatning (Atkinson & Stiglitz, 1976; Chamley, 1986; Judd, 1985). For alternative resultat og kritikk av de nevnte modellenes praktiske relevans, se Piketty, Saez og Stantcheva (2013).

17. Murphy og Nagel mener at progressiviteten i skattesatsene utelukkende bør avgjøres på et pragmatisk grunnlag: gitt at for høye skattesatser svekker insentivene for arbeid og gjør det mer forlokkende å benytte smutthull i skattelovgivning, bør disse revurderes ut fra det mulige effektivitetstapet det kan medføre (Murphy & Nagel, 2002, s. 140).

Skavlan sammen med Thomas Piketty. Kjos klaget over at han måtte betale 10 ganger så mye skatt som inntekten han hadde. Piketty ville vite hvor mye Kjos var god for, men fikk ikke noe svar. Poenget for Piketty var å vise at Kjos eier mye og potensielt har mye makt og høy evne til å betale skatt som resultat av hva han eier, ikke bare som resultat av hva han tjener. Kjos ønsket derimot å vise at det var urimelig at han måtte betale mer i skatt enn det han tjener og trakk også fram at han det foregående året hadde gått i minus (NRK, 2015).

Det er forståelig at en bedriftseier ikke liker at formuen minker. Men Pikettys argument om betalingsevne avviser at man kun kan legge inntekt til grunn. Scheel-utvalget slår dessuten fast at det finnes empiriske studier som viser at det i praksis er et svært lite problem at man må tære på formuen for å betale skatten (NOU 2014: 13, s. 286).

Det virker heller ikke særlig tungtveiende, slik enkelte har hevdet, at 6 av 10 bedriftseiere svarer at de tror det å fjerne formuesskatten vil gi flere arbeidsplasser (Olsen, 2017). De har jo selv mye å tjene på at skatten fjernes, og kan derfor ikke være den rette instansen til å vurdere det spørsmålet. Og det finnes heller ikke veldokumentert forskning som underbygger at det faktisk vil gi flere arbeidsplasser.¹⁸

En annen innvending mot formuesskatten, er at den gir insentiver til å flytte til andre land hvor formuesskatten er mindre eller ikke-eksisterende. Dette er imidlertid en kontroversiell konklusjon. Scheel-utvalget påpeker at en ikke må overvurdere formuesskattens betydning for hvor folk bosetter seg, og at argumentet derfor ikke bør tillegges vekt (NOU 2014: 13, s. 286). Skatteadvokat Ernst Ravnaas hevder derimot at formuesskatten har stor betydning for kapitaltilgangen. Han intervjuet ni nordmenn med stor formue som hadde flyttet utenlands. Syv av disse svarte at de ville flyttet hjem dersom formuesskatten ble fjernet. Ravnaas viste også at rike nordmenn som bor utenlands i større grad investerer utenlands, og at Norge derfor går glipp av investeringer og arbeidsplasser (Ravnaas, 2016).

Dersom kapitalflukt er et problem som oppstår på grunn av formuesskatt, er det ikke gitt at det riktige er å fjerne den. Den engelske filosofen Brian Barry har argumentert for at man heller bør skjerpe betingelsene for de som er skatteflyktninger (Barry, 2005, s. 192–193). I dag sier lovverket at folk som har flyttet ut av landet kan oppholde seg i Norge i 61 dager årlig. Bor du i London med millionformuen din kan du altså likevel oppholde deg i Norge nesten en sjettedel av tiden til tross for at du ikke betaler skatt. Skatteflyktninger bør møtes med langt tøffere restriksjoner. De bør kun få komme til Norge under spesielle hendelser som alvorlig sykdom eller død hos nærmeste familiemedlemmer. Skatteflyktninger har tross alt valgt å flytte for å slippe å betale skatt, og man gjør ikke urett mot dem ved å begrense deres muligheter til å oppholde seg i Norge.¹⁹

En beslektet mekanisme som kan gjøre at man kan beholde formuesskatten og samtidig redusere faren for at de rikeste blir skatteflyktninger, er å innføre en exit skatt. En slik skatt er foreslått av Elizabeth Warren i USA, og nylig forsvart av Piketty. Personer som vil ta med seg pengene og flytte utenlands må betale 40 prosent av formuen for å kunne flytte. Begrunnelsen for en slik skatt, skriver Piketty «er at det ikke finnes en naturlig rettighet til å berike seg gjennom å utnytte fordelene ved et lands rettssystem og dets utdannelsesvesen, og en

18. Statsminister Erna Solberg bekrefter at vi ikke kan vite med sikkerhet at det å kutte formuesskatten vil føre til flere arbeidsplasser (Fossen, 2017).

19. Hvorvidt en slik endring faktisk vil hindre folk fra å bli skatteflyktninger avhenger av hvor viktig det er for dem å kunne oppholde seg i Norge. Her trenger vi mer kunnskap om hvordan potensielle skatteflyktninger tenker. Dessuten forutsetter et slikt forslag at man kan skille mellom vanlige folk og skatteflyktninger slik at ordningen ikke rammer vanlige folk som bor i utlandet, men som ikke har flyttet ut for å unngå å betale skatt. Barry argumenterer også for at skatteflyktninger ikke skal gis muligheten til å gi gaver til politiske partier, eie aviser etc. (Barry, 2005, s. 193).

rekke andre goder, for så å trekke ut velstanden uten å returnere deler av den til samfunnet» (Piketty, 2020, s. 994).

Vil formuesskatten ha negative innvirkninger på folks sparing og deres vilje til å investere? Dette er et viktig spørsmål. Dersom formuesskatten vil ha en slik virkning vil det være negativt for verdiskapningen i landet. Før vi diskuterer dette argumentet spesifikt, skal vi ramme det inn ved å se på det mer generelle argumentet om at redusert skatt til de som har mest vil gjøre alle bedre stilt. Denne antagelsen kalles ofte sildre nedover-økonomi. Vi kan ikke diskutere den utførlig her. Målet er i stedet å si noe om hva denne antagelsen sier, hvilke forutsetninger den hviler på og antyde hvordan man kan problematisere den.

Såkalt sildre nedover-økonomi baserer seg altså på en antagelse om at skattelettelser i form av for eksempel redusert selskapsskatt og skatt på kapitalbeholdning vil ha en positiv effekt på økonomien og gjøre alle bedre stilt. Om man senker skattene til bedrifter og investorer, vil de som får skattelettelse skape nye arbeidsplasser og heve lønningene for de som alt er ansatt. Samtidig vil selskapene kjøpe mer fra andre selskaper. De ansatte vil også få høyere lønn, noe som også bidrar til økt etterspørsel. Antagelsen er at selv om de dårligst stilte vil få en lavere andel av det som produseres i økonomien vil de likevel få mer i absolute termer (Chang, 2014, s. 318–319).

Mot dette kan det innvendes at skattelettelse til bedrifter og investorer også kan anvendes til å betale ut større bonuser til ledere og større utbytter til aksjeeiere. Hvis det er det som faktisk skjer, vil skattelettelse gi bedre økonomi til de som befinner seg på toppen uten at dette sildrer nedover og løfter de som er dårligere stilt. I så fall vil skattelettelse forsterke ulikhetsproblemen.

Hva som faktisk vil hende, er svært usikkert og kontroversielt også blant økonomer. Og hvorvidt sildre nedover-økonomi er riktig eller ikke har stor betydning. Det er primært dette argumentet som har blitt brukt for å begrunne de skattelettelsene Solberg-regjeringen har gjennomført. Argumentet virker å forutsette to ting: For det første at bedriftene forut for eventuelle skattelettelse ikke har nok penger til å ansette flere eller heve lønningene. Og dernest at bedrifter og bedriftseiere har et ønske om å ansette nye folk og heve lønnen til sine ansatte dersom de blir tilført mer penger gjennom skattelettelse. Det er vanskelig å se at skattelettelse i seg selv vil endre insentivene for selskapene slik at de betaler arbeidere bedre og ansetter nye folk. Dersom det er riktig, vil skattelettelse tilføre penger til de som er på toppen, men uten at de dårligst stilte vil bli bedre stilt.

Argumentet om sildre nedover-økonomi er et empirisk argument som man delvis kan belyse ved å gå historisk til verks. Er det slik at perioder med store skattelettelse til de rikeste har ført til større økonomisk vekst, og at denne veksten har kommet alle til gode? Tar vi utgangspunkt i USA er det klart at dette ikke har vært tilfellet. Fra 1950 til midten av 70-tallet hadde man stabil og høy vekst med progressiv skattlegging som sørget for at veksten ble fordelt slik at alle grupper i samfunnet fikk det bedre. På begynnelsen av 1980 tallet ble skattene kraftig redusert for de med høy inntekt og formue. Samtidig tilfalt den økonomiske veksten ikke lenger alle, men kun de på toppen av inntektsfordelingen. Fra 1979 til 2005 fikk de dårligst stilte redusert sin reallønn, mens middelklassen stagnerte og bare klarte å opprettholde sin reallønn gjennom å arbeide mer (Greenwood & Holt, 2010, s. 404). Dette antyder at veksten ikke sildrer nedover.

Dersom sildre nedover-økonomi likevel har rett i at skattelettelse vil gi flere arbeidsplasser, vil man, for å evaluere hvorvidt det er riktig politikk, også måtte ta stilling til hvorvidt andre løsninger vil være bedre. Om målet er å skape arbeidsplasser, kan det være bedre å øke statens investeringer. Dette er fordi store skattelettelse – dersom det skaper flere

arbeidsplasser – også vil skape større forskjeller, og dette vil ha negative konsekvenser. Etter vårt syn taler disse argumentene mot det generelle argumentet for sildre nedoverøkonomi.²⁰

Scheel-utvalget viser at den samlede effekten på sparing ved redusert formuesskatt er usikker, men også at de fleste lønnsomme prosjekter i Norge vil klare å skaffe finansiering på grunn av et velfungerende kapitalmarked (NOU 2014: 13, s. 286–289). Utvalget påpeker også at reduksjon av selskapsskatten²¹ er et mer effektivt virkemiddel enn å redusere formuesskatt dersom målet er å stimulere investeringer:

Samlet sett antas det at formuesskatten i begrenset grad virker inn på det samlede investeringsomfanget i Norge, men kan ha betydning for kapitaltilgangen til bedrifter som ikke kan henvende seg til et internasjonalt marked. Utvalget mener at en reduksjon i selskapsskatten vil være mer målrettet enn en reduksjon i formuesskatten for å styrke de skattemessige insentivene til å investere i Norge (NOU 2014: 13, s. 289).

Det er derfor ikke grunnlag for å si at formuesskatten slår svært negativt ut når det gjelder investeringer.

Et beslektet argument sier at formuesskatten tvinger bedrifter som ikke har nok avkastning til å trekke kapitalen ut av bedrifter og investere andre steder. Men dette er ikke, som Sandbu har vist, et godt argument. Pengene vil bli beskattet også dersom de trekkes ut av bedriftene. Derfor er det i stedet grunn til å forvente at høyere formuesskatt vil føre til at investorer setter pengene sine i bedrifter for på den måten å øke sjansene for at pengemengden vokser (Sandbu, 2014, s. 8). Dette er en variant av insentivargumentet Piketty benyttet ovenfor. Vi kan legge til at dersom argumentet var riktig, og investorene flytter pengene sine til fast eiendom, ville det være bedre, slik Scheel-rapporten tar til orde for, å øke skatten på eiendom, heller enn å senke formuesskatten.

Det er også vanlig å innvende mot formuesskatten at den skader norsk konkurransevne. Mange norske bedrifter er eksportorientert, og Telenor må for eksempel klare seg i et internasjonalt marked, og dersom man skal kunne konkurrere med utenlandske selskap er det negativt om bedriftene har dårligere konkurransevilkår. En slik innvending tar ofte utgangspunkt i at Norge er blant få land som har formuesskatt. Ser man på formuesskatten alene kan en slik innvending ha noe for seg. Men formuesskatten må ses som en del av en skattemessig helhet. Og i et slikt helhetlig perspektiv rangerer verdensbanken Norge som det tredje beste landet i verden når det gjelder skattevilkår for næringslivet (Agenda, 2016, s. 9).

En siste innvending mot omfordelende skatter som skatt på formue er at skatten i liten grad bidrar til statens inntekter. Omfordelende skatter må imidlertid ikke primært vurderes ut fra hvor store inntekter de skaffer staten, men ut fra de målsettingene de skal oppnå. De beste begrunnelsene for formuesskatt er å redusere kapitalkonsentrasjon av hensyn til

20. Det er, så langt vi kan se, overraskende få gode diskusjoner av dette fenomenet. Dette skyldes trolig at for å ta stilling til denne antagelsen må man måle effekten skatteuttak vil ha på hele økonomien og i et langtidsperspektiv, og det er svært komplisert. Dessuten er spørsmålet svært ideologisert: høyre- og venstresiden mener helt forskjellige ting om dette. For en fin illustrasjon av kompleksiteten se Antonsen og Hjortland (2018). For en oversikt over den empiriske litteraturen på feltet se Akinci (2018). For en kort populærvitenskapelig diskusjon se Chang (2014).

21. Dette viser også Guvenen et als. (2019) beregninger av optimal beskatning av formue og kapitalinntekter. Kapitalinntektsskatt treffer mer produktive entreprenører, som også tar ut mer i utbytte. Formuesskatten, derimot, treffer entreprenører med samme formue likt, uavhengig av deres relative produktivitet. Formuesskatten utvider slik skattegrunnlaget og skifter det mot mindre produktive entreprenører og insentiverer sparing hos de mer produktive.

demokratisk likhet, samt at folk bør betale etter evne. Da må man ta stilling til om skatten er egnet til å møte disse målene, og ikke hvor mye inntekt den genererer.²²

Vi må derfor spørre i hvilken grad formuesskatten er et godt instrument for omfordeling. Her er NOU-ene og den økonomiske ekspertisen samstemte. Fordelingsutvalget fastslo at «Formuesskatten har stor fordelingsvirkning. Eksempelvis ble om lag en seksdel av formuesskatten betalt av de 1000 mest formuende i Norge i 2006» (NOU 2009: 10, s. 201). Og Scheel-utvalget viste at formuesskatten «utgjør mer enn halvparten av skatten som de med aller størst skattemessig formue betaler» (NOU 2014: 13, s. 290).

Denne enigheten deles av et stort flertall av norske økonomer. I 2014 intervjuet VG 25 av landets fremste økonomer. Spørsmålene handlet om arveavgiften og formuesskatten. To mente det var riktig å fjerne arveavgiften mens tre var for en reduksjon eller fjerning av formuesskatten (Mosveen et al., 2014). Og på spørsmål om det finnes alternative skatter som kan sørge for den samme omfordelingen svarer nestoren i norsk ulikhetsforskning, Rolf Aaberge, følgende: «Jeg kan ikke se at det finnes realistiske alternative skatter som vil gi like stor fordelingseffekt (per skattekrone) som formuesskatten; bortsett fra arveavgiften» (Aaberge i Mosveen et al., 2014).

Reform av formuesskatten

Nylig har den europeiske formuesskatten møtt kritikk (Saez & Zucman, 2019 b). Denne kritikken er relevant i en norsk kontekst, og vi skal derfor kort fremheve de viktigste punktene og deretter vise hvordan kritikken er relevant for bunnfradrag og satser. Vi mener kritikken er forenelig med utformingen av skatten som følger av den doble begrunnelsen vi har gitt ovenfor.

Saez og Zucman fremhever tre problemer med formuesskatten slik den har vært utformet i Europa: Skatteunndragelser, skatteflyktninger og lave bunnfradrag (Saez & Zucman 2019 b, s. 25–30 b). Rike mennesker unndrar seg skatt ved å flytte pengene sine til skatteparadis. Saez og Zucman viser til en artikkel av Alstadsæter et al., og argumenterer for at det forekommer «en betydelig skatteunndragelse av de rikeste i Norge» og dette skjer i stor grad gjennom skatteparadis (Saez & Zucman, 2019 b, s. 26). Dette første problemet bør løses gjennom mer koordinering på EU-nivå, og Norge bør være i front når det gjelder å arbeide for en slik koordinering. Generelt argumenterer forfatterne for at EU har vært halvhjertet i sine forsøk på å løse dette problemet (Saez & Zucman, 2019 b, s. 26).

Dernest unndrar mennesker med store formuer seg skatt ved å flytte utenlands (Zucman & Saez, 2019 b, s. 25). EU er, hevder forfatterne, nærmest som skapt for å fremme den form for skattekonkurransen som motiverer slik flytting. Den formuesskatten som tidligere eksisterte i Frankrike var for eksempel slik innrettet at hvis man flyttet til London så unngikk man skatten. Etter vårt syn kan problemet med skatteflyktninger løses ved hjelp av forslagene til Barry og Warren som vi var inne på ovenfor.

Saez og Zucman argumenterer også for at den europeiske formuesskatten har vært mislykket på grunn av lave bunnfradrag. Skatten har dermed blitt oppfattet som urettferdig fordi vanlige folk har måttet selge unna verdier for å betale den. Dette har igjen medført harde lobbykampanjer som har gitt rom for unntak. Dermed har skattegrunnlaget blitt

22. Vi har ikke dekket alle argumentene mot formuesskatt her. Et argument er at formuesskatt er urettferdig fordi det er en form for dobbeltbeskatning. Men et slikt argument forutsetter feilaktig at en skatt, for eksempel inntektskatt, kan sikre rettferdig fordeling. Dette stemmer kanskje under ideelle forhold med lav økonomisk ulikhet og ingen smutthull i skattelovgivningen, men neppe slik verden er i dag. For en mer utførlig diskusjon av argumentet om dobbeltbeskatning i en litt annen kontekst, se Pedersen (2019 a, s. 231).

undergravd, og det har igjen ført til at skatten har mistet legitimitet (Saez & Zucman, 2019 b, s. 28). Den naturlige løsningen på dette, som vi skal komme tilbake til, er en heving av bunnfradrag.

Budskapet fra Saez og Zucman er at skattekonkurransen, skatteunngåelse og skatteunndragelse ikke er naturkrefter, men avhenger av politiske valg. I Norges tilfelle betyr det at man kan forhindre mye ulovlig utflytting av kapital, men det er trolig ikke mulig unilateralt å stoppe skatteunngåelse og skatteunndragelser gjennom skatteparadiser. Dette bør likevel ikke ses på som et avgjørende argument mot formuesskatt. Det bør heller ses på som et argument for at Norge trapper opp innsatsen mot skatteparadiser og for mer internasjonal skattekordinering. Norge gjør trolig en relativt god innsats på dette feltet, i likhet med andre nordiske land, men det er selvsagt mye mer som kan gjøres.²³

Prinsippet om demokratisk likhet er en viktig begrunnelse for formuesskatten. Hvilken betydning har det for spørsmål om bunnfradrag og skattesatser? Fleischer har argumentert for at dersom den primære begrunnelsen man benytter for formuesskatten er demokratisk likhet, så følger det at skatten bør ha et svært høyt bunnfradrag (Fleischer, 2017, s. 274). En person med formue på 10 millioner lider ingen nød, men har heller ikke, under normale omstendigheter, så mye penger at hun kan bruke store summer som øker hennes politiske innflytelse. Dette endrer seg dramatisk hvis personen har 10 milliarder kroner i formue. Med slike midler tilgjengelig vil, med vanlig avkastning på formuen, kapitalinntektene alene være for høye til å kunne brukes opp gjennom vanlig personlig forbruk. Med slike formuer vil det i større grad fremstå som rasjonelt å benytte pengene for å oppnå politisk innflytelse. Også Scheel-utvalget foreslår å øke bunnfradraget (NOU 2014: 13, s. 297), men betydelig mer beskjedent enn det som følger av Fleischers logikk. Dette henger sammen med at Fleischers logikk handler om hvilke følger det å begrunne formuesskatten utelukkende ut fra demokratisk likhet, mens Scheel-utvalgets begrunnelse er generelle fordelingshensyn.

Videre følger det av prinsippet om demokratisk likhet at formuesskatten også bør ha progressive satser fordi det vil være større muligheter for å påvirke politiske prosesser desto større formuen er. Prinsippet om demokratisk likhet vil derfor isolert sett gi svært høye bunnfradrag og progressive satser. Dette kan medføre følgende problem: Dersom formuesskatten utelukkende er begrunnet ut fra prinsippet om demokratisk likhet, vil den bare treffe de superrike og ikke mangemillionærer (eiere av mellomstore bedrifter) og vanlige millionærer (pensjonister og villaeiere uten gjeld). Selv om dette trolig ikke har stor betydning for statens inntekter, vil det kanskje svekke fordelingsvirkningene til skattesystemet.²⁴ Prinsippet om betalingsevne gir en begrunnelse for at bunnfradraget ikke må heves for høyt. Også millionærene og mangemillionærene har en evne til å betale formuesskatt, og vil derfor bli beskattet i henhold til vårt forslag. Men bunnfradraget vil øke, og det vil innebære at noen flere av millionærene ikke vil måtte betale formuesskatt sammenlignet med hva som er tilfelle i dag.

En kombinert begrunnelse for formuesskatt som hviler på prinsippet om demokratisk likhet og suppleres av prinsippet om betalingsevne, innebærer etter vårt syn altså at man må

23. Norges innsats mot skatteflukt er vanskelig å oppsummere. RORG-samarbeidet (2019) antyder at Norge har vært en pådriver internasjonalt, særlig ovenfor utviklingsland, men har vært mindre aktive på hjemmebane. Ifølge Tax Justice Networks indeks for hemmelighold i finanssektoren (2020), ligger Norge på 71. plass blant 133 land. For en oversikt over tiltak som Norge kan implementere, se Marthinsen og Walberg (2019).

24. En anonym fagfelle påpeker at fordelingsvirkningene av skattesystemet vil svekkes hvis bunnfradraget i formuesskatten heves, og særlig hvis dette i tillegg fører til lettelser i høyeste trinn av inntektsskatten. Å «ofre» noe fordelingsvirkning for bedre å sikre demokratisk likhet vil ikke være inkonsistent med vår begrunnelse av formuesskatten.

heve bunnfradraget, men også innføre progressive skattesatser med betydelig høyere satser for de med størst formue. Dette gir en robust begrunnelse for formuesskatten, og trekker i samme retning som Saez og Zucmans kritikk av at europeiske formuesskatter har vært feil innrettet.

Vi ønsker å takke Carl Tollef Solberg og en anonym fagfelle for innsiktsfulle kommentarer under arbeidet med denne artikkelen.

Referanser

- Agenda (2016). *Formuesskatten og mulige endringer*. Policy notat: <https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/post/Webversjon-Policynotat-En-ny-formuesskatt.pdf>
- Akinci, M. (2018). Inequality and economic growth: Trickle-down effect revisited, *Development Policy Review*, 36(S1), 1–24.
- Antonsen, P. & Hjortland, O. (2018, 23. august). Siv Jensens forklaringsproblem. Kan regjeringen ta æren for at sysselsettingen øker. *Morgenbladet*.
- Atkinson, A., & Stiglitz, J. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55–75.
- Barry, B. (2005). *Why Social Justice Matters*. Cambridge: Polity Press.
- Chamley, C. (1986). Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives. *Econometrica*, 54(3), 607–622.
- Chang, H-J. (2014). *Economics: The User's Guide*. London: Penguin Books.
- Daniels, N. (1975). Equal Liberty and the Unequal Worth of Liberty. I N. Daniels (Red.). *Reading Rawls. Critical Studies of A Theory of Justice*. Oxford: Blackwell.
- Dietsch, P. (2015). *Catching Capital: The Ethics of Tax Competition*. Oxford: Oxford University Press.
- Dome, T. (2009). Bentham and J. S. Mill on Tax Reform. *Utilitas*, 11(3), 320–339.
- Fleischer, M. P. (2017). Not So Fast: The Hidden Difficulties of Taxing Wealth. I J. Knight & M. Schwartzberg (Red.). *NOMOS LVI: Wealth. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*. New York: New York University Press.
- Fossen, C. (2017, 31. juli). Erna Solberg innrømmer: Vet ikke om milliardkutt i formuesskatten har effekt. *NRK*.
- Gaisbauer, H. P., Schweiger, G. & Sedmak, C. (Red.) (2015). Philosophical Explorations of Justice and Taxation: National and Global Issues. *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 40(1). Springer International Publishing.
- Glennerster, H. (2012). Why was a Wealth Tax for the UK Abandoned? Lessons for the Policy Process and Tackling Wealth Inequality. *Journal of Social Policy*, 41(1) 233–249.
- Global Finance Magazine (2018). <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/wealth-distribution-income-inequality>
- Greenwood, D. & Holt, R. (2010). Growth, Inequality and Negative Trickle Down. *Journal of Economic Issues* 44(2), 403–410.
- Guvenen, F., Kambourov G., Kuruscu B. & Chen, D. (2019). *Use It or Lose It: Efficiency Gains From Wealth Taxation*. NBER Working paper 26284, <https://www.nber.org/papers/w26284>
- Hacker, J. & Pierson, P. (2010). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—And Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- Halliday, D. (2018). *Inheritance of Wealth: Justice, Equality, and the Right to Bequeath*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamlin, A. (2018). What Political Philosophy Should Learn from Economics about Taxation. I M. O'Neill & S. Orr (Red.). *Taxation: Philosophical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 17–36.
- Hansen, M. N. (2012). Om konsentrasjonen av formue i Norge over tid. *Søkelys på arbeidslivet*, 29(3), 213–223.
- Judd, K. (1985). Redistributive taxation in a simple perfect foresight model. *Journal of Public Economics*, 28(1), 59–83.

- Marthinsen, M. & Walberg, M. (2019). *Rødt lys. Det store skatteranet – og hvordan vi kan stoppe det*. Oslo: Cappelen Damm.
- Mosveen, E. m.fl. (2014, 24. oktober). Se superøkonomenes dom. Derfor slakter de Erna og Siv. VG. Lastet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/derfor-slakter-de-erna-og-siv/a/23321988/>
- Murphy, L. (2016). Why Does Inequality Matter? Reflections on the Political Morality of Piketty's Capital in the Twenty-First Century. *Tax Law Review*, 68 (3), 613–630.
- Murphy, L. (2019). *How Not to Argue for Tax Justice*. Boston Review. 30. oktober 2019.
- Murphy, L. & Nagel, T. (2002). *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. New York: Oxford University Press.
- NOU 2009: 10 (2009). *Fordelingsutvalget*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2014: 13 (2014). *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Oslo: Finansdepartementet.
- NRK (2015, 13. mars). *Skavlan*.
- Olsen, L. J. (2017). *Fjerning av formuesskatt gir flere jobber*. Lastet fra: <https://hoyre.no/aktuelt/nyheter/2017/fjerning-av-formuesskatt-gir-flere-jobber/>
- O'Neill, M. (2017). Philosophy and Public Policy after Piketty. *Journal of Political Philosophy* 25(3), 343–375.
- O'Neill, M. & Orr, S. (Red.). (2018). *Taxation: Philosophical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Neill, M. & Williamson, T. (Red.). (2012). *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Pedersen, J. (2019 a). *Rettferdig fordeling og rettferdig skatt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pedersen, J. (2019 b). Money Talks – Også i norsk politikk. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1(36), 7–20.
- Piketty, T. (2014): *Kapitalen i det 21. århundre*. Oslo: Cappelen Damm.
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, T., Saez, E. & Stantcheva, S. (2013). Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. *NBER Working Paper No. 17616*.
- Rakowski, E. (2000). Can Wealth Taxes be Justified? *Tax Law Review*, 53, 263–375.
- Ravnaas, E. (2016, 19. januar). Formuesskatteflukten. *Dagens Næringsliv*.
- Rawls, J. (1999): *A Theory of Justice*. Cambridge Massachusetts. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. (2003). *Rettferdighet som rimelighet. En reformulering*. Oslo: Pax forlag.
- Robeyns, I. (2017). Having Too Much. I J. Knight & M. Schwartzberg (Red.). *NOMOS LVI: Wealth. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*. New York: New York University Press.
- Roine, J. & Waldenström, D. (2015). Long Run Trends in the Distribution of Income and Wealth. I A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Red.). *Handbook of Income Distribution*, 2.
- RORG-samarbeidet. (2019). *Norge tar opp kampen mot skatteflukt*. *Global-portalen* (03.06.2019). <https://global.no/nyheter/dybdeartikler/2019/styrket-skatterettferdighet-med-granavolden-plattformen->
- Saez, E. & Zucman, G. (2019 a). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. New York: W. W. Norton & Company.
- Saez, E. & Zucman, G. (2019 b). Progressive wealth taxation. *Brooking papers on economic activity*.
- Sandbu, M. (2014). Thomas Piketty: Kapitalen i det 21. århundre. Piketty i annerledeslandet. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 31(4), 477–486.
- Sandbu, M. (2019, 4. august). Hvis Sveits kan beskatte formue kan Norge også. *Aftenposten*.
- Slemrod, J. & Bakija, J. (2017). *Taxing Ourselves*. Cambridge: The MIT Press.
- Skarvøy, L. J. & Henden, H. (2017, 1. august). Erna åpner for flere nullskatteyttere:- Bekymrer meg ikke. VG, kan lastes <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skatt/erna-aapner-for-flere-nullskattytere-bekymrer-meg-ikke/a/24108033/>
- Sugin, L. (2004). Theories of Distributive Justice and Limitations on Taxation: What Rawls Demands from Tax Systems. *Fordham Law Review*, 72(5), 1991–2014.
- Tax Justice Network (2020). Narrative Report on Norway. *Financial Secrecy Index*, 1–4. <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/fsi-results>.
- Thomas, A. (2017). *Republic of Equals. Predistribution and Property-Owning Democracy*. New York: Oxford University Press.

- UNCTAD (2012). *Trade and Development Report 2012*. New York and Geneva: United Nations.
- Wiborg, Ø. (2017). Hvor er formuene i Oslo? Gylne ghettoer og deres utvikling over tid. I Ljunggren, J. (Red.). *Oslo. Ulikhetens by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Aaberge, R. & Stubhaug, M. E. (2018). Formuesulikheten øker. *SSB analyse* 2018/18.