



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1993: 8

Bør merverdiavgiften differensieres?

Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt
av Finansdepartementet 20. august 1992.

Avgitt til
Finansdepartementet 11. februar 1993.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
SEKSJON STATENS TRYKNING

OSLO 1993

Til Finans- og tolldepartementet

Ekspertgruppe for vurdering av differensiert merverdiavgift legger med dette frem sin innstilling. Gruppens vurderinger er enstemmige.

Oslo, den 11. februar 1993

Vidar Christiansen
leder

Haakon Vennemo

Trygve Holst Ringen

Aud Kjensli

Øystein Aadnevik
(sekretær)

INNHold

	Side		Side
Kap. 1 Innledning og sammendrag	7	3.3 Avgiftssystemet innen EF	41
1.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget	7	3.4 Danmark	42
1.1.1 Oppnevning	7	3.5 Italia	43
1.1.2 Sammensetning	7	3.6 Storbritannia	44
1.2 Utvalgets mandat	7	3.7 Konsekvenser av EØS-avtalen	45
1.3 Utvalgets arbeid	7	3.8 Konsekvenser av et eventuelt EF-medlemskap	46
1.4 Hovedpunkter og konklusjoner	8		
1.4.1 Innledning	8	Kap. 4 Andre utredninger av differensiert merverdiavgift	48
1.4.2 Utredningens struktur	8	4.1 Innledning	48
1.4.3 Sammenfatning av utredningen	8	4.2 Historisk utvikling av omsetningsavgift/merverdiavgift	48
1.4.4 Skjematisk oversikt	14	4.3 Tidligere utredninger og forslag om avgiftsfritak for matvarer	48
1.4.5 Samlet vurdering	19	4.3.1 Avgiftsutvalget av 1946 (Lund-utvalget)	48
Kap. 2 Hovedtrekk ved det norske skatte- og avgiftssystemet	21	4.3.2 Finansdepartementets skatteutvalg av 1952 (Gøthe-utvalget)	49
2.1 Innledning	21	4.3.3 Avgiftsutvalget av 1953 (Jahn-utvalget)	49
2.2 Direkte skatter	22	4.3.4 Finansdepartementets avgiftsutvalg av 1954	49
2.2.1 Inntektsskatter	22	4.3.5 Avgiftsutvalget av 1955 (Thesen-utvalget)	49
2.2.2 Barnetrygden og småbarnstillegget	23	4.3.6 Poulson-utvalget av 1958	49
2.2.3 Arbeidsgiveravgiften	23	4.3.7 Avgiftsutvalget av 1959 (Getz Wold-utvalget)	50
2.2.4 Formuesskatt	23	4.3.8 St. meld. nr. 54 for 1960-61	50
2.3 Overføringer	26	4.3.9 St.prp. nr. 1 for 1964-65. Skatter og avgifter til statskassen	51
2.3.1 Forbrukersubsidier	26	4.3.10 Skattekomitéen av 1966 (Sandberg-komitéen)	51
2.3.2 Rentesubsidier og bostøtte	27	4.3.11 Vedlegg nr. 2 til St.meld. nr. 79 for 1972-73, Revidert Nasjonalbudsjett 1973	51
2.3.3 Enslige forsørgere	27	4.3.12 Ot. prp. nr. 6 for 1973-74	52
2.3.4 Fødselspenger	27	4.3.13 Merverdiavgiftsutvalget av 1973 (Gjærevoll-utvalget)	52
2.3.5 Sykepenger til arbeidstakere	27	4.3.14 St.meld. nr. 54 for 1984-85	53
2.3.6 Attføring	27	4.3.15 Innst. S. nr. 186 for 1984-85	53
2.3.7 Uførepensjon	28	4.3.16 Merverdiavgiftsutvalget av 1985 (Storvik-utvalget)	53
2.3.8 Alderspensjoner	28	4.3.17 Merverdiavgiftsutvalget av 1985 (Zimmer-utvalget)	53
2.3.9 Dagpenger	28	4.4 Utredninger i andre land	54
2.3.10 Driftstilskudd til barnehager	28	4.4.1 Svenske utredninger	54
2.3.11 Sosialhjelpsordningen	28	4.4.2 Britiske studier	55
2.3.12 Bostøtte for pensjonister under Sosialdepartementet	29	4.5 Oppsummering	56
2.4 Merverdiavgiftssystemet	29		
2.4.1 Innledning	29	Kap. 5 Analyse av differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken	57
2.4.2 Avgiftsområdet	29	5.1 Innledning	57
2.4.3 Utgående og inngående avgift	30	5.1.1 Fordelingspolitikk - utdypning og avgrensning	57
2.4.4 Avgiftsberegning ved uttak til eget bruk	30	5.1.2 En effektiv bruk av ressursene	58
2.4.5 Avgiftsfritak med fradragsrett	30	5.1.3 Markedssvikt	58
2.4.6 Frivillig registrering	30		
2.4.7 Registrering og omsetningsoppgaver	33		
2.4.8 Avgiftssatsen	33		
2.4.9 Avgiftsavregningen	34		
2.4.10 Momskompensasjonsordningen	35		
2.5 Særavgifter	35		
2.6 Historisk oversikt over enkelte sentrale virkemidler brukt i fordelingspolitikken	38		
Kap. 3 Merverdiavgiftssystemene i enkelte andre land	39		
3.1 Innledning	39		
3.2 Sverige	39		

	Side		Side		
5.1.4	En kort beskrivelse av endel skattegrunnlag	59	Kap. 9 Problemer knyttet til kontroll og administrasjon	91	
5.1.5	Skatter og effektivitetstap	60	9.1	Erfaringer med avgiftsfritak her i landet	91
5.1.6	Skatteoverveltning	61	9.1.1	Fritaket for trykt skrift	91
5.2	Økonomiske sider ved ulike former for indirekte beskatning	64	9.1.2	Avgiftsfritaket for tjenester vedrørende offentlig vei	92
5.3	Analyse av differensiert indirekte beskatning når en søker å hjelpe en spesiell gruppe	65	9.2	Generelle administrative og kontrollmessige hensyn	93
5.3.1	Kriterier for effektiv omfordelingspolitikk	65	9.2.1	Innledning	93
5.3.2	Grupper som entydig lar seg identifisere	66	9.2.2	Hensynet til de næringsdrivende	94
5.3.3	Grupper som ikke entydig lar seg identifisere	67	9.2.3	Kontrollmessige hensyn	94
5.3.4	Konklusjon	67	9.3	Lav sats på alle ledd eller siste ledd i omsetnings kjeden	95
5.4	Prinsipiell analyse av differensiert indirekte beskatning når man betrakter hele inntektsfordelingen	67	9.4	Avgrensning av området for bruk av lav sats	96
5.4.1	Proporsjonal inntektsskatt	68	9.5	Nærmere om kontrolltiltak på de ulike omsetningsledd	97
5.4.2	Lineær inntektsskatt	70	9.5.1	Krav til de næringsdrivende	97
5.4.3	Inntektsskatt kan velges fritt	71	9.5.2	Kontroll på produsent- og grossistleddet	97
5.4.4	Differensiert indirekte beskatning og sparing	71	9.5.3	Kontroll på detaljleddet	98
5.4.5	Konklusjon	72	9.6	Kravet til omsetningsopp gavene	100
Kap. 6 Differensiert indirekte beskatning og ufullkommen konkurranse	74	9.7	Økonomiske/administrative konsekvenser for nærings livet	101	
6.1	Monopol	74	9.8	Økonomiske/administrative konsekvenser for avgifts administrasjonen	101
6.2	Markedsmakt i jordbruks sektoren	75	9.9	Administrasjon og kontroll av særavgifter, forbrukersubsidier og momskompensasjon	101
6.3	Hvordan senke prisen på jordbruksprodukter?	76	9.9.1	Særavgifter	101
6.4	Er subsidiering fornuftig når en tar de jordbrukspolitiske mål for gitt?	76	9.9.2	Forbrukersubsidier	102
6.5	Konklusjon	78	9.9.3	Momskompensasjon	102
Kap. 7 Innflytelsesaktiviteter	79	9.10	Utformingen av en differensiert indirekte beskatning utfra et kontrollsynspunkt	102	
7.1	Kostnader knyttet til innflytelsesaktiviteter	79	9.11	Konklusjon	103
7.2	Hvorfor innflytelsesaktiviteter er mer utbredt på produsentsiden?	80	Kap. 10 Tallfesting av effektivitets-, fordelings- og budsjettvirkninger	105	
7.3	Innflytelsesaktiviteter og differensiert indirekte beskatning	80	10.1	Innledning	105
Kap. 8 Realekonomiske implikasjoner av forholdet mellom norsk og utenlandsk skattepolitikk	82	10.2	Estimater på prisfølsomhet	105	
8.1	Innledning	82	10.3	Fordelingsindikatorer	107
8.2	Ulike former for prisforskjeller mellom land	83	10.3.1	Inntektselastisitet	107
8.3	Vurdering av avgiftsreduksjon	84	10.3.2	Budsjettandeler	108
8.4	Utlendingers forbruk i Norge	85	10.3.3	Forbruksandeler	115
8.5	Grensehandel og sysselsetting	85	10.4	En enkel analyse av fordelings-effektivitet	126
8.6	Skattekonkurranse	86	10.5	Detaljerte fordelings analyser	128
8.7	Erfaringer fra utlandet	86	10.5.1	Innledning	128
8.8	Litt om potensialet for norsk grensehandel	88	10.5.2	Økt barnetrygd eller redusert moms på mat	129
8.9	Annen skattemotivert mobilitet	89	10.5.3	Økt moms på luksusartikler?	131
8.10	Konklusjon	90	10.6	Momsdifferensiering og endring i offentlige budsjetter	131
			10.6.1	Innledning	131
			10.6.2	Budsjettvirkninger ved å halvere moms satsen på matvarer	132
			10.6.3	Budsjettvirkninger ved å redusere momssatsen på ulike matvaregrupper	132
			10.7	Konklusjoner	132

KAPITTEL 1

Innledning og sammendrag

1.1 OPPNEVNING OG SAMMENSETNING AV UTVALGET

1.1.1 Oppnevning

Ekspertutvalget ble oppnevnt av Finansdepartementet 20. august 1992.

Utvalgets oppgave var å vurdere argumenter som kunne tale for eller imot en differensiering av merverdiavgiften. Siden tidligere utvalg i stor grad hadde sett på administrative sider ved en differensiering, ble dette utvalget bedt om å konsentrere seg om differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken. Det har utvalget gjort, men har funnet det nødvendig å bruke noe mer tid på administrative konsekvenser enn det først ble lagt opp til. Dette har sin bakgrunn i budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet der det heter at:

«Stortinget ber om at Regjeringen forbedrer grunnlag for å ta stilling til spørsmål om innføring av en gradert moms på enkelte matvarer ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett for 1993. Dersom denne gjennomgangen viser at det ikke finnes tilfredsstillende kontroll- og avgrensningsmuligheter, skal det innføres en likeverdig ordning ved at det i merverdiavgiftsloven lovfestes momskompensasjon for melk og ost, slik at den reelle avgiftssatsen tilsvarer 15 pst».

1.1.2 Sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Professor Vidar Christiansen (leder), BI Handelshøyskolen i Oslo
- Forsker Haakon Vennemo, Statistisk sentralbyrå
- Underdirektør Aud Kjensli, Finansdepartementet
- Fylkesskattesjef Trygve Holst Ringen, Oslo Fylkesskattekontor

Som sekretær ble oppnevnt konsulent Øystein Aadnevik fra Finansdepartementet. Underdirektør Trond Aas fra Oslo Fylkesskattekontor har bidratt til kapitlet om problemer knyttet til kontroll og administrasjon, og deltatt på ett av utvalgets møter.

1.2 UTVALGETS MANDAT

Utvalget har hatt følgende mandat:

«Spørsmålet om differensiert merverdiavgift er blitt utredet i flere sammenhenger, senest av Merverdiavgiftsutvalget, der avgiftsfritak for konsummelk ble vurdert. Siden spørsmålet igjen ble reist av finanskomiteens flertall i Budsjett-innst. S. nr. 13 (1991-92), finner departementet det hensiktsmessig å nedsette en ekspertgruppe som skal sammenfatte og vurdere de viktigste momenter som kan tale for eller mot en differensiering av merverdiavgiften slik det praktiseres i flere europeiske land. Da tidligere utredninger i vesentlig grad har fokusert på det systemtekniske og kontrollmessige, bør dette utvalget spesielt vurdere differensiert merverdiavgift som et virkemiddel i fordelingspolitikken. Videre skal utvalget:

- Sammenfatte tidligere utredninger av spørsmålet om differensiert merverdiavgift – både de administrative/avgiftstekniske og de fordelingsmessige sider med en slik ordning.
- Kartlegge hvordan merverdiavgiftssystemet er utformet i europeiske land og vurdere mulige konsekvenser for det norske systemet i lys av dette.
- Kartlegge de administrative kostnadene for myndigheter og næringsdrivende ved et differensiert merverdiavgiftssystem, og om et slikt system medfører særlige omgælsesproblemer.»

1.3 UTVALGETS ARBEID

Fra utvalget ble oppnevnt i august 1992 er det blitt avholdt 12 møter.

Utvalget har under arbeidet fått hjelp med fremskaffelse av data og modellberegninger, i første rekke fra Statistisk sentralbyrå.

Utvalget har under arbeidet gjennomført en reise til Stockholm for å møte representanter for Riksskattestyrelsen. Formålet var å bli informert om de svenske erfaringer i forbindelse med innføringen av differensiert merverdiavgift fra 1. januar 1992.

1.4 HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER

1.4.1 Innledning

Merverdiavgiften er en svært viktig del av statens inntekter. For 1993 er det budsjettert med at merverdiavgift og investeringsavgift vil innbringe ca 72 mrd kroner, som utgjør ca 2/3 av statens samlede avgiftsinntekter. Det kan til sammenligning nevnes at inntektsskatten for 1993 er budsjettert å innbringe ca 7 mrd kroner til statskassen.

Utvalget har i sine analyser og vurderinger lagt til grunn en langsiktig betraktning. Innføring av differensiert merverdiavgift er en systemendring som ikke først og fremst bør vurderes ut fra kortsiktige problemer og situasjonsbestemte forhold.

Videre har utvalget funnet det riktig å dele vurderinger av spørsmålet om ønskeligheten av en differensiert merverdiavgift i to trinn. Det fundamentale spørsmålet er om det er ønskelig å bruke den indirekte beskatningen til å endre prisene forbrukerne står overfor. Det er først etter at en har vurdert og svart ja på dette spørsmålet, at det er hensiktsmessig å vurdere i hvilken form prisene skal påvirkess. Her står en overfor flere alternativer hvorav gradering av momsen bare er én måte å gjøre dette på. Andre muligheter er bruk av subsidier og særavgifter, eller momskompensasjon.

I utredningen vurderes både bruk av differensiert indirekte beskatning generelt og spørsmålet om en differensiering bør skje i form av gradert moms. For å anbefale en differensiert indirekte beskatning er det ikke tilstrekkelig at dette virkemidlet bidrar til å oppfylle visse mål, f.eks. at det bidrar til å skape en mer rettferdig fordeling eller en bedre ressursbruk. Det er også nødvendig at dette virkemidlet er mer effektivt enn andre virkemidler for å nå disse målene.

Nedenfor vil det bli gitt en oversikt over argumenter som taler for eller mot en differensiert indirekte beskatning generelt, og argumenter i avveiningen mellom differensiert merverdiavgift og andre former for differensiert indirekte beskatning. Det er viktig å være oppmerksom på at hvert pro- eller kontraargument bygger på at en ser på ett hensyn isolert. Det er vektleggingen og sammenveiningen av de enkelte hensyn som avgjør hvilken samlet konklusjon en trekker.

1.4.2 Utredningens struktur

Utredningen består i hovedsak av fire deler.

Første del, som omfatter kapitlene 2–4, er beskrivende. Den starter med en gjennomgang av hovedtrekk i det norske systemet for beskatning (kapittel 2), med hovedvekt på den indirekte be-

skatning og særlig merverdiavgiften. Det blir også gitt en kort historisk gjennomgang av enkelte sentrale virkemidler i fordelingspolitikken. Deretter, i kapittel 3 beskrives merverdiavgiftssystemene i en del andre land, der utvalget har valgt landene Sverige, Danmark, England og Italia. I tillegg er det gitt en beskrivelse av EF's felles regler for merverdiavgift samt konsekvenser av EØS-avtalen og et eventuelt EF-medlemsskap på dette punkt. Det siste beskrivende kapitlet er kapittel 4 som gir en oppsummering av tidligere utredninger om merverdiavgiftssystemet, spesielt de som drøfter hvorvidt en bør ha differensierte satser.

Den andre delen, som omfatter kapittel 5, er viet differensiert merverdiavgift som fordelingspolitisk virkemiddel. Tre spørsmål er analysert: (i) hvilke problemer vil best kunne løses ved en differensiering av merverdiavgiften, og hvilke vil best kunne løses ved særavgifter/subsidier? (ii) vil differensiert indirekte beskatning være et hensiktsmessig virkemiddel når en søker å hjelpe grupper som adskiller seg ved spesielle kjennetegn (alder, familiestatus, medisinsk status)? (iii) vil differensiert indirekte beskatning være et hensiktsmessig fordelingspolitisk virkemiddel når individene har ulik inntektsevne?

Den tredje delen som omfatter kapitlene 6–9 konsentrerer seg om effektivitet (i vid forstand) og differensiert indirekte beskatning. Det første av disse, kapittel 6, tar for seg hvorvidt lavere indirekte beskatning (et subsidium) vil være et hensiktsmessig virkemiddel for å få til økt produksjon i en sektor preget av ufullkommen konkurranse. Det neste kapitlet, kapittel 7, diskuterer hvilken betydning valg av skattesystem har på bedriftens fordeling av ressurser mellom aktiviteter som både er produktive for bedriften og samfunnet, og aktiviteter som søker å påvirke skattesystemet, men som normalt bare er produktive for bedriften. Sistnevnte aktivitet blir i utredningen kalt innflytelsesaktiviteter. Lobbyvirksomhet er et annet navn på samme fenomen. Deretter, i kapittel 8, betraktes betydningen internasjonal skattepolitikk har for Norges skattestruktur, og til sist, under kapittel 9, betraktes de administrative og kontrollmessige sidene ved ulike former for differensiert indirekte beskatning.

I den siste delen, som omfatter kapittel 10, skjer en tallfesting av ulike fordelings- og effektivitetsindikatorer. Noe plass blir også viet budsjettvirkningene av en differensiert merverdiavgift.

1.4.3 Sammenfatning av utredningen

I kapittel 2 har utvalget redegjort for enkelte hovedtrekk ved det norske skatte- og avgiftssystemet. Formålet med dette kapitlet er dels å

beskrive selve merverdiavgiftssystemet. I tillegg er en del andre virkemidler i fordelingspolitikken beskrevet, som f.eks. direkte skatter og en del overføringsordninger. Det skyldes ønsket om å se en differensiering av merverdiavgiften i sammenheng med disse alternative virkemidlene.

Beskrivelsen av direkte skatter er omtalt under punkt 2.2, og er begrenset til en summarisk oversikt over de ulike skattesatser og beløpsgrenser som gjelder for 1993. Videre er det i dette punktet gitt en oversikt over gjeldende regler for forsørgerfradrag, foreldrefradrag etc. Barnetrygd, arbeidsgiveravgift og formuesskatt er også omtalt her.

De ulike overføringsordningene er beskrevet under punkt 2.3. Dette gjelder forbrukersubsidier, rentesubsidier og bostøtte, overføringer til enslige forsørgere, fødselsspenger, sykepenger til arbeidstakere etc. Fremstillingen inneholder også en tabell over hvilke beløp som medgår til de ulike stønadordningene.

Under punkt 2.4 er det redegjort for hovedpunktene i merverdiavgiftssystemet. Således er det først gitt en beskrivelse av området for avgiftsplikt, hvor det er vist til at avgiftsplikten for omsetning av varer er generell, mens omsetning av tjenester bare er avgiftspliktige i den utstrekning de er oppregnet i merverdiavgiftsloven. Videre er det gjort rede for begrepene utgående og inngående avgift.

Dette punktet inneholder også en kort beskrivelse av reglene for avgiftsberegning ved uttak, registrering i avgiftsmanntallet, frivillig registrering og reglene for innsending av omsetningsoppgaver.

Merverdiavgiftsloven inneholder også unntak fra plikten til å beregne avgift. For forståelsen av avgiftssystemet er det viktig å skille mellom avgiftsfritak med fradragsrett for inngående avgift og avgiftsfritak uten fradragsrett. Betydningen av denne forskjellen fremgår av punkt 2.4.5.

Både området for avgiftsplikt, reglene for avgiftsfritak med og uten fradragsrett, samt reglene for avskjæring av retten til fradrag for inngående avgift fremgår av en skjematisk oppstilling.

Den generelle avgiftssatsen var 20 pst. frem til 1. januar 1993. Den ble da hevet til 22 pst. I punkt 2.4.9 er det tatt inn et diagram som viser avgiftsoppgjøret for de enkelte ledd når en vare følges fra produsent til forbruker. Dette diagrammet er basert på den tidligere satsen på 20 pst.

Under punkt 2.5 er det gitt en beskrivelse av de viktigste særavgiftene som benyttes i Norge. Det er også tatt med en tabell som gir en oversikt over satsene til de ulike særavgiftene.

Under punkt 2.6 er det tatt med en kort historisk oversikt over bruken av enkelte virkemidler i fordelingspolitikken.

Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av merverdiavgiftssystemene i enkelte andre europeiske land. Videre er det gitt en omtale av de hovedreglene som gjelder innen EF. Fremstillingen gir i første rekke en oversikt over hvilke satser som benyttes i de enkelte land, og hvordan området for bruken av de ulike satsene er avgrenset. Utvalget har sett nærmere på reglene i Sverige, Danmark, Italia og Storbritannia.

Beskrivelsen av avgiftssystemene i disse landene gir etter utvalgets oppfatning et variert bilde av hvordan systemer med differensierte avgiftssatser er innrettet.

I Sverige var avgiftssystemet frem til 1. januar 1992 basert på én avgiftssats. Etter dette tidspunkt benyttes det lavere sats på matvarer, romutleie i hoteller, serveringstjenester og persontransport. Det er gjort rede for hvilke avgrensningsregler som gjelder for avgiftsberegning etter lav sats, og hvilke hensyn som ble lagt til grunn ved utformingen av disse avgrensningsreglene.

Det konstateres at Danmark er det eneste landet innen EF som har én sats for beregning av avgift. Det er ikke påvist særskilte problemer med hensyn til avgrensningsregler av avgiftsområdet for de danske reglene.

Italia benyttet pr. 31. desember 1992 en rekke ulike avgiftssatser. For hver avgiftssats er det gitt detaljerte avgrensningsregler, basert på en utførlig oppregning av hvilke varer og tjenester som skal avgiftsberegnes etter de ulike satser. Det er gitt eksempler på hvordan disse avgrensningsreglene er foretatt.

Det britiske avgiftssystemet har regler om avgiftsfritak (0-sats) for en rekke varer og tjenester, men inneholder for øvrig ingen regler om lavere satser. Selv om det således ikke benyttes en så variert satsdifferensiering som i Italia, har det også her vist seg nødvendig å gi utførlige regler over de ytelser som er omfattet av avgiftsfritaket. Disse reglene er basert på en detaljert oppregning av de enkelte ytelser, og under punkt 3.6 er det gitt et eksempel på en slik oppregning.

EØS-avtalen omfatter ikke skatter og avgifter og har ikke medført endringer i det norske merverdiavgiftssystemet. Når det gjelder bearbeidede landbruksvarer Protokoll 3 vil forskjellsbehandling med hensyn til merverdiavgift mellom norske og importerte varer ikke være i samsvar med EØS-avtalen. Eksempler på varer fra Protokoll 3 er sjokolade, kjeks, iskrem, knekkebrød og kaker.

Det norske merverdiavgiftssystemet er i hovedtrekk i samsvar med de regler og retnings-

linjer som i dag gjelder innen EF. I motsetning til det som gjelder innen EF har imidlertid det norske systemet ikke generell avgiftsplikt på tjenester. Dette må endres ved et eventuelt EF-medlemskap. Norge kan beholde en enkelt generell sats på 22 pst. som medlem av EF. Etter de regler som gjelder i EF kan alle land med en høyere generell sats enn 15 pst. opprettholde denne. De land som har forhøyde satser ved siden av den generelle skal avskaffe disse. Det gis videre anledning til å ha en eller to reduserte satser på minst 5 pst. Det gjelder imidlertid overgangsordninger for antall og størrelse av satsene.

EF-landene har ikke ansett differensiering av merverdiavgiften som noe mål i seg selv. I de utredninger som er kjent for utvalget og som har berørt spørsmålet, er det gitt uttrykk for at et system med en enkelt sats er det mest effektive. Da nesten alle EF-land opprinnelig hadde et merverdiavgiftssystem med to eller flere satser, har Kommisjonen ansett det umulig å endre dette på kort sikt. Utviklingen innen EF går imidlertid i retning av satsharmonisering og ikke ytterligere differensiering.

Kapittel 4 inneholder en gjennomgang av utredninger som har befattet seg med spørsmål om differensiering av merverdiavgiften. I de norske utredningene som er omtalt, og som har vurdert helt eller delvis fritak for matvarer er det, med unntak av «Avgiftsutvalget av 1953» og «Poulson-utvalget», ikke anbefalt noe fritak.

I konklusjonene i disse utredningene er det lagt vekt på de avgiftstekniske og kontrollmessige hensyn. Ut fra prinsipielle betraktninger om at merverdiavgiftssystemet i størst mulig grad bør opprettholdes som generelt avgiftssystem, har det videre vært ansett uheldig å innføre fritak eller delvis fritak for visse varegrupper. En annen hovedbegrunnelse for å gå imot et fritak har vært at andre virkemidler, f.eks. subsidier, har vært ansett som bedre virkemidler for å oppnå de ønskede fordelingsvirkninger.

Utvalget har videre beskrevet tre svenske utredninger som har vurdert redusert merverdiavgift på matvarer; og som alle har konkludert med at merverdiavgiften bør være den samme for matvarer som for andre varer. Begrunnelsen har vært at fordelingsvirkningene er ubetydelige, og at andre fordelingspolitiske instrumenter, som f.eks. overføringer, er å foretrekke. Videre har det vært fremholdt at det vil oppstå uheldige effektivitetsvirkninger for ressursbruken; og for det tredje at differensiering er forbundet med administrative kostnader. Utvalget har videre redegjort for to britiske studier som har analysert fordelingsvirkningene av en momsdifferensiering. Konklusjonen er også her at barnetrygd, økte stønader etc. gir en bedre fordelingsprofil. I den nyeste britiske analysen fra oktober 1992 fremheves 3 grunner for å gå over til mer ensartede satser; riktigere prissignaler, mindre administrative kostnader knyttet til klassifisering av goder, kontroll etc og at det finnes mer effektive instrumenter i fordelingspolitikken.

I kapittel 5 blir differensiert merverdiavgift vurdert som et virkemiddel i fordelingspolitikken.

Punkt 5.1 er i hovedsak en innføring i en del begreper og resultater som er nødvendige i den videre analysen. Blant annet er ulike vridninger i skattesystemet og overveltning av skatter beskrevet.

Under punkt 5.2 vurderes økonomiske sider av ulike former for differensiert indirekte skatt opp mot hverandre der hovedvekten er lagt på forskjellen mellom en differensiering av merverdiavgiften og særavgifter/subsidier.

Siden næringsdrivende får fradrag for inngående merverdiavgift, vil en differensiering av merverdiavgiften ikke påvirke faktorbruken i bedriften. En særavgift vil på den annen side pålegges alle brukere av den vare, også de næringsdrivende, og den vil således vri faktorbruken i bedriften. Er staten således interessert i å vri faktorbruken i en bedrift, vil en særavgift (subsidium) være å foretrekke. Dette vil være tilfelle ved eksterne virkninger da en kostnadseffektiv bruk av avgiftssystemet tilslir at alle brukerne av en vare skal belastes med avgiften uansett om denne kjøpes av endelig forbrukere eller brukes som innsatsfaktor i den videre produksjonen.

Er på den annen side formålet med differensieringen av den indirekte beskatningen å påvirke inntektsfordelingen, bør en normalt velge skatter som bare differensierer mellom endelige forbrukere, og ikke bidrar til å vri bruken av innsatsfaktorer i bedriftene. En differensiering av merverdiavgiften vil tilfredsstille dette kravet siden næringsdrivende normalt får fradrag for inngående merverdiavgift. I den grad en vare ikke brukes som innsatsfaktor, vil også særavgifter/subsidier kunne oppnå dette. Det samme vil være tilfelle dersom det er mulig å skille ut hvilke kjøpere som er endelige forbrukere og hvilke som skal benytte varen som innsatsfaktor. I en slik situasjon bør valget mellom de to måter å differensiere avgiften på avgjøres av administrative og kontrollmessige hensyn.

Under punkt 5.3 undersøkes det om en differensiering av merverdiavgiften vil være et egnet virkemiddel dersom man ønsker å hjelpe grupper som adskiller seg ved spesifikke kjennetegn som alder, kjønn, helsetilstand osv. Dersom myndighetene entydig er i stand til å

identifisere gruppen en ønsker å hjelpe, er konklusjonen klar. En direkte støtte til vedkommende gruppe vil klart være å foretrekke, både fordi en slik støtte er mer treffsikker og har en bedre fordelingsprofil. Dette medfører bl.a. at det vil være en betydelig bedre løsning å øke barnetrygden enn å redusere momsen på matvarer dersom en er interessert i å hjelpe barnefamiliene. Dette bekreftes i beregninger gjennomført under punkt 10.5 der det blir vist hvordan lavinntektshusholdninger vil tjene på kontantstøtte framfor redusert moms på nødvendighetsvarer som mat og brensel til oppvarming. Husholdninger med høy inntekt vil tjene på redusert moms. Det skyldes at husholdninger med høy inntekt også bruker flere kroner på nødvendighetsvarer enn det husholdninger med lav inntekt gjør.

Er myndighetene på den annen side ikke like godt i stand til å identifisere mottakerne av støtte, er ikke konklusjonen like opplagt. Kravene for at en differensiert merverdiavgift skal være et godt egnet virkemiddel i dette tilfellet, er at gruppen en ønsker å hjelpe skal være stor, og at vedkommende gruppe bør ha et konsummønster som klart skiller den ut fra resten av befolkningen. Utvalget har vanskelig for å finne eksempler på støtteverdige grupper som tilfredsstiller disse kravene. Alt i alt må det derfor være grunnlag for å konkludere med at differensiert merverdiavgift ikke er noe godt egnet virkemiddel når en skal søke å hjelpe spesielle grupper.

Under punkt 5.4 studeres differensiert indirekte beskatning som et virkemiddel i fordelingspolitikken når individene adskiller seg ved ulik inntektsevne. Denne analysen gir som generelt resultat at en differensiering normalt vil være fornuftig. Det er bare under helt spesielle betingelser at en uniform indirekte beskatning vil være å foretrekke. På den annen side er det svært vanskelig å si noe sikkert om hvilke varer som eventuelt bør ha høy eller lav skattesats. Dette er i siste instans et empirisk spørsmål, og det er tvilsomt om det foreløpig finnes gode nok data til å kunne estimere de størrelsene som er nødvendige for å kunne avgjøre dette.

Det er imidlertid mulig å si noe om de resonnementene som ligger bak vurderingen av hvilke goder som bør ha en høy/lav indirekte beskatning. Dersom inntektsskatten myndighetene har anledning til å ilegge, er begrenset til å være en prosentvis andel av inntekten og dersom en ser bort fra fordelingsvirkninger, vil det være fornuftig at alle varer får samme relative etterspørselsreduksjon. Dette medfører imidlertid ikke at alle varer bør ha samme skattesats. For å få til en gitt relativ etterspørselsreduksjon trengs en større prisøkning (og

dermed indirekte skatt) for varer som er lite prisfølsomme (har lav priselastisitet¹). Eksempler på slike varer er matvarer og brensel. Resultatet skyldes at etterspørselen etter disse varene vil endres lite selv om prisen øker betydelig. Tilpasningen vil dermed bli svært lik den man hadde i en situasjon uten slik skatt, og det er nettopp det et skattesystem ut fra effektivitetshensyn bør prøve å oppnå.

Dersom en i analysen over også trekker inn fordelingsvirkninger, endres resultatene betydelig. På samme måte som før vil effektivitetsvirkningen tilsi at en bør ha høyest skatt på varer med lav prisfølsomhet. Fordelingsvirkningene tilsier på den annen side at en bør ha høyest skatt på varer som personer med høy inntekt bruker relativt mye av (luksusvarer). Den ideelle varen å beskatte ville således være en vare som er lite prisfølsom (har lav priselastisitet), og som brukes relativt mye av personer med høy inntekt (har høy inntektselastisitet). I praksis viser det seg imidlertid at varer som er lite prisfølsomme brukes relativt mest av personer med lav inntekt. For eksempel har matvarer og brensel lav inntektselastisitet, og bør således ha lav skatt ut fra et fordelings-synspunkt. De samme varene har imidlertid, som det fremgikk av avsnittet over, også lav priselastisitet, og bør således ha høy skatt ut fra et effektivitetssynspunkt. Varer som flyreiser, turisme og varige konsumgoder som er relativt prisfølsomme vil være typiske luksusgoder. Det er således ut fra denne analysen ikke mulig å komme frem til en varegruppe som egner seg særlig godt for beskatning siden fordelings- og effektivitetseffekten går i motsatt retning. Det er for den enkelte varegruppe ikke mulig på forhånd å avgjøre hvilken av disse effektene som vil dominere.

I en situasjon der staten ikke lenger er begrenset til å ilegge en proporsjonal inntektsskatt, vil resultatene endres betydelig, siden inntektsskatten da i større grad kan ivareta fordelingsaspektet. Da vil det være de varene som er med på å stimulere arbeidstilbud eller sparing som bør ha de laveste skattene siden skattesystemet ellers virker i disfavør av disse aktivitetene. Det er lite som skulle tilsi at nødvendighetsvarer som mat og elektrisitet vil falle i denne kategorien.

En forutsetning bak resultatene over, er at den inntekten som kommer til beskatning er en god indikator på vedkommendes levestandard. Det er flere grunner til at dette ikke trenger å være tilfelle. Ikke alle typer inntekt er like lett å beskatte, og inntektsfastsettelse

¹ Priselastisiteten angir den prosentvise endringen i etterspørselen som følge av en én prosents endring i prisen.

ved skatteligningen kan være dårlig i samsvar med forbruksmulighetene. Periodisering av inntekt kan gi galt inntrykk av en persons langsiktige levestandard. I tillegg kommer direkte unndragelse. Dersom dette er tilfelle, kan det tenkes at vedkommendes forbruk er en bedre indikasjon på vedkommendes inntektsevne. I så fall kan en høy skatt på varer som vedkommende bruker mye av (luksusvarer) være med på å gi en bedre fordelingsprofil. Det er imidlertid grunn til å tro at for lavere faktiske inntekter vil skattbar inntekt i større grad reflektere faktisk levestandard. Derfor taler dette ikke i samme grad for lavere skatt på varer som lavinntektsgrupper bruker mye av. En flat sats for indirekte beskatning kombinert med luksusavgifter kunne derfor være et egnet virkemiddel i en slik situasjon. Imidlertid tyder beregninger under punkt 10.5.3 på at en ytterligere økning av avgiften på luksusartikler vil ha en relativt svak fordelingspolitisk effekt.

Med kapittel 6 begynner analysen av effektivitetsvirkningene av en differensiert indirekte beskatning. Kapitlet diskuterer om en lavere indirekte beskatning kan være et virkemiddel for å få til økt forbruk i sektorer preget av ufullkommen konkurranse. Her vil forbrukernes verdsetting av å forbruke én ekstra enhet være større enn kostnaden for produsenten ved å frembringe denne ekstra enheten. En økt omsetning av dette produktet ville derfor være ønskelig.

Analysen i dette kapitlet er særlig konsentrert mot én sektor preget av ufullkommen konkurranse – jordbrukssektoren. Analysen konkluderer med at i den grad en forbruksøkning av produktet dekkes ved økt import, kan en lavere indirekte beskatning på jordbruksvarer være et fornuftig virkemiddel siden innenlandsprisene for de fleste jordbruksvarene ligger betydelig over verdensmarkedsprisene. Skjer på den annen side forbruksøkningen ved økt innenlandsk produksjon, er det mer tvilsomt om lavere indirekte beskatning av disse produktene vil være å anbefale. Det skyldes at norsk jordbruksproduksjon er subsidiert slik at de samfunnsøkonomiske grensekostnader ligger over den privatøkonomiske. Det kan vises at det i dette tilfelle bare vil være fornuftig å få til økt forbruk dersom den samfunnsøkonomiske grensekostnad er mindre enn prisen. Prisen må her tolkes som pris eksklusive moms siden momsen er en generell skatt som gjelder for de fleste varer. Hvorvidt dette er tilfelle, er i siste instans et empirisk spørsmål.

I kapittel 7 diskuterer utvalget hvilken betydning valg av skattesystem har på bedriftens fordeling av ressurser mellom aktiviteter som både er produktive for bedriften og samfun-

net, og aktiviteter som søker å påvirke skattesystemet, men som normalt bare er produktive for bedriften. Sistnevnte aktivitet blir i utredningen kalt innflytelsesaktiviteter. Lobbyvirksomhet er et annet navn på samme fenomen.

Utvalget har i kapitlet argumentert for at innflytelsesaktiviteter vil være mer utbredt på produsent- enn på konsumentensiden. Det vil da være fornuftig å ha et skattesystem som gjør at ulike produsentinteresser i minst mulig grad søker å påvirke dette. Et skattesystem som ikke diskriminerer mellom ulike produsenter/næringer vil derfor normalt være å foretrekke. Et skattesystem der en søker å ivareta fordelingshensynet gjennom en progressiv inntektsskatt vil normalt oppnå dette relativt bra. Søker en på den annen side å ivareta fordelingshensynet gjennom differensiert indirekte beskatning, vil de enkelte næringer i større grad ha interesse av å søke å påvirke skattesystemet. Lavere merverdiavgift vil normalt medføre økt omsetning, og høyere priser for tilbyderen og dermed økt profitt. Konsekvensen av dette blir følgelig at dersom en vil søke å redusere omfanget av innflytelsesaktiviteter, bør en ivareta fordelingshensynet gjennom en progressiv inntektsskatt.

I den grad en likevel vil bruke en differensiert merverdiavgift som fordelingspolitisk virkemiddel, vil det ut fra hensynet til innflytelsesaktiviteter være en fordel at dette blir gjort gjennom en normalsats, kombinert med en forhøyet sats for enkelte luksusvarer. Da vil nemlig antall næringer som ville søke å påvirke denne beslutningen være relativt begrenset (de som blir utsatt for denne forhøyde satsen). En normalsats, kombinert med reduserte satser for enkelte varer på den annen side, ville medføre større innflytelsesaktiviteter siden de fleste næringer nå kunne ha håp om å oppnå slike lavere satser.

I kapittel 8 diskuterer utvalget hvilke realøkonomiske konsekvenser utenlandsk skattepolitikk kan ha for Norges valg av skattepolitikk.

Selv om avgifter kan motivere til samfunnsøkonomisk sett uheldig grensehandel, følger det ikke uten videre at avgiftene er for høye. Ulempene må avveies mot proveny og de problemer som er knyttet til alternative skatter. Likevel vil grensehandel være ett av flere hensyn ved valg av avgiftsstruktur. Det er grense for hvor høy innenlandsk avgift det er forsvarlig å ha når det forekommer grensehandel eller smugling. Dette hensynet vil bli forsterket om Norge blir medlem av EF. Det vil isolert sett være større grunn til å ha en mer moderat avgiftssats jo lavere prisen på en vare er i nabolandene.

En del av de varene som handles utenlands blir i all hovedsak handlet av folk som bor i grenseområdene. Det gjelder særlig varer som kjøpes hyppig, og varer med begrenset holdbarhet og transportevne og med stort volum eller vekt i forhold til verdi. Matvarer og bensin er eksempler på slike varer. Den nasjonale betydning av grensehandelen vil derfor ofte ikke stå i forhold til den lokale betydning. Dyre varer som kjøpes sjelden, vil i større grad bli handlet i utlandet også av folk utenfor grenseområdene dersom det er vesentlige prisforskjeller. Et typisk eksempel er en del varige konsumgoder som f.eks. elektriske apparater. Derfor bør en ikke minst være oppmerksom på avgiftsnivået på slike varer i grensehandelssammenheng.

Tjenester er som hovedregel goder som er svært lite transportable. Faren for grensehandel er derfor ingen god grunn til at de skal ha lav avgift. Et tjenesteeområdet som ofte nevnes i internasjonal sammenheng, er tjenester som kan ha betydning for valg av ferie- og konferanseland etc. Problemet med å differensiere mellom turisttjenester og andre tjenester taler imidlertid for at det internasjonale hensynet ikke kan tillegges vesentlig vekt. Det er heller ikke uten videre gitt at en vil ønske å ha lav skatt på utlendingers forbruk i Norge.

I forhold til de nærmeste naboland har Norge ikke spesielt høye avgifter på de fleste varer. Norge har momssats på 22 pst., som ikke omfatter alle tjenester. Det er subsidier på visse matvarer, men høye særavgifter på bensin, alkohol og tobakk. Danmark har en ens momssats på 25 pst., som også omfatter de fleste tjenester. Sverige har en generell momssats på 25 pst. Momsen omfatter de fleste tjenester, f.eks. rom- og hytteutleie. Det er redusert momssats på mat, restauranter og hoteller. Satsen er 21 pst. – altså én prosentenhet under den norske standardsatsen. Denne sammenligningen taler ikke for at den norske avgiftsstrukturen skulle medføre særlig skattemotivert grensehandel.

Utvalget har ikke funnet argumenter for at avgiftsreduksjoner med sikte på å hindre grensehandel er den mest effektive bruk av skattepolitikken i sysselsettingsøyemed. Som totalvurdering finner ikke utvalget at internasjonale skattehensyn taler for å innføre redusert momssats på noen varekategori. En finner heller ikke at dette hensynet taler mot en utvidelse av beregningsgrunnlaget for momsen med tanke på å inkludere flere tjenester. Derimot mener vi at hensynet til utenlandshandel isolert sett er et argument mot å innføre forhøyet momssats på visse varekategorier. Særlig gjelder dette varige konsumgoder.

Kapittel 9 inneholder utvalgets vurdering av de kontrollmessige og administrative pro-

blemer som knytter seg til en differensiering av merverdiavgiften.

I punkt 9.1 redegjøres for de erfaringer som er høstet når det gjelder fritaksordningen for trykt skrift og for tjenesteytelser til offentlig veg. Utvalget viser til at fritakene har reist og fremdeles – etter over 20 år – reiser avgrensnings- og tolkningsproblemer.

I punkt 9.2 redegjør utvalget for prinsipielle momenter av administrativ og kontrollmessig art som anses som viktige, og som det også tradisjonelt har vært lagt vekt på ved utformingen og praktiseringen av merverdiavgiften i Norge. Utvalget finner at en differensiering av merverdiavgiften vil resultere i et mer uoversiktlig og innfløkt avgiftssystem og medføre kontrollproblemer, merarbeid og usikkerhet både for de næringsdrivende og for avgiftsadministrasjonen. Et system med avvikende avgiftssatser vil etter utvalgets syn representere en kilde til feilbehandling og gi økte muligheter for avgiftsunndragelser. Kontrollbehovet vil øke. Hvis det ikke tilføres flere ressurser, må ambisjonsnivået senkes.

I punkt 9.3 drøftes spørsmålet om en eventuell differensiering bør gjøres gjeldende på alle eller siste ledd i omsetningskjeden. Utvalget viser til at det ikke har noen betydning for provenyet om en redusert sats legges på alle eller siste ledd, og er samlet av den oppfatning at den eventuelt bør gjøres gjeldende på alle ledd.

Utvalget har i punkt 9.4 vurdert en eventuell avgrensning av området for bruk av lav sats. Ut fra avgiftstekniske og kontrollmessige hensyn er utvalget av den oppfatning at en avgrensning knyttet opp til «basismatvarer» eller «nødvendighetsvarer», vil skape så store avgrensningsproblemer at det neppe lar seg gjøre å gjennomføre på en tilfredsstillende måte. Rent avgiftsteknisk vil alternativene da være enten å knytte området til et fåtall helt klart definerte varer som f.eks. «konsummelk» eller å benytte lav sats for alle matvarer, inklusive servering av matvarer.

I punkt 9.5 har utvalget redegjort nærmere for de krav som må stilles til de næringsdrivende, herunder hvilke kontrolltiltak som bør settes inn på de ulike omsetningsledd, for at myndighetene skal gis en mulighet for å kontrollere hvor stor del av omsetningen som refererer seg til de forskjellige satser. Alternativene som er vurdert er enten at det pålegges detaljisten å ha kassaapparat med egne registre for «lavsatsvarer» – eventuelt et pålegg om å utferdige notaer for hver vareart, eller at det godtas en utregning av salgsverdien basert på innkjøpsverdien av varene rent sjablonmessig. Sistnevnte metoder har etter utvalgets oppfatning klare svakheter ut

fra et kontrollmessig synspunkt. Den sikreste metode for at det skal være mulig å kontrollere at lavsatsumsetning og høysatsumsetning er riktige, vil være å kreve særskilt registrering av de enkelte varegrupper som hører inn under de forskjellige avgiftssatser på salgstidspunktet. Dette vil imidlertid kreve investeringer i kassautstyr hos de detaljister som ikke allerede har dette. Uansett om slik registrering foretas eller ikke, vil mulighetene for feilbehandling og avgiftsunndragelser øke.

I punkt 9.6. har utvalget redegjort for de endringer som må skje med omsetningsoppgaven ved en eventuell innføring av differensiert sats.

I punkt 9.7 har utvalget skissert det merarbeid som avgiftsadministrasjonen vil få. Utvalget viser til at regler, rutiner, EDB-registre og programmer må endres og at det må utarbeides informasjon til de berørte næringsdrivende. Det er fra Skattedirektoratets side uttalt at det er nødvendig med minst 6 måneder fra et eventuelt vedtak om differensiering til dette kan settes i verk.

I punkt 9.9 er det redegjort for administrative og kontrollmessige momenter i forbindelse med særavgifter, forbrukersubsidier og momskompensasjon. Felles for alle ordningene slik de praktiseres (har blitt praktisert), er at avgiften (subsidiene) blir innkrevd (utbetalt) på et tidlig tidspunkt i omsetningskjeden. Kontrollen skjer ved at fakturaer og regnskapet til den avgiftspliktige (subsidiemottakeren) blir sammenlignet med regnskapet.

I punkt 9.10 har utvalget vurdert hvilken form for differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon. Utvalget mener at en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon, vil være en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon.

Utvalget mener at en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon, vil være en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon. Utvalget mener at en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon, vil være en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon.

kontrollsynspunkt. Utvalget konkluderer med at en kombinasjon av særavgifter/subsidier vil være enklere å administrere og kontrollere enn en differensiering av merverdiavgiften.

Utvalget foretar i punkt 9.11 en oppsummering av de momenter det er redegjort for i de øvrige punkter i kapittel 9. Ut fra systemtekniske, kontrollmessige og administrative hensyn, er det etter utvalgets oppfatning ikke tvil om at et merverdiavgiftssystem basert på én sats er å foretrekke i valget mellom en differensiert merverdiavgift og en ordning med subsidier/særavgifter, vil sistnevnte være å foretrekke, forutsatt at varen brukes som innsatsfaktor, eller dersom det er enkelt å avgjøre hvorvidt kjøperen av en vare er endelig forbruker eller skal bruke varen som innsatsfaktor. Momskompensasjon har til nå blitt praktisert som et stykksubsidium og i den utstrekning dette fortsatt vil være tilfelle, vil da være å foretrekke fremfor en differensiert merverdiavgift.

1.4.4 Skjematisk oversikt

For oversiktens skyld presenteres de for- og motargumenter som er blitt omtalt på en skjematisk form. Først fremstilles argumentene for og imot bruk av differensiert beskatning til å påvirke relative priser. Argumentene er knyttet dels til fordelingspolitikk og dels til samfunnsøkonomisk effektivitet. Deretter presenteres argumenter i avveiningen mellom subsidier/særavgift og en differensiert merverdiavgift. For leseren av figurene anbefales at man har lest igjennom punkt 1.4.3 da endel av argumentene ellers vil kunne fremstå som fragmentariske.

Utvalget mener at en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon, vil være en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon. Utvalget mener at en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon, vil være en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon.

Utvalget mener at en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon, vil være en differensiering av den indirekte beskatningen som vil være ønskelig, ut fra et synspunkt på kontrollmessighet og administrasjon.

Fordeling

Argumenter mot å endre relative priser

Argumenter for å endre relative priser

Støtte til spesielle grupper

Grupper som lar seg entydig identifisere (f.eks barnefamilier)

Barnefamilier er eksempel på en gruppe som entydig lar seg identifisere. For slike grupper gjelder mer generelt at:

- 1) Kontantstøtte er mest treffsikkert.
- 2) Kontantstøtte har bedre fordelingsprofil innad i gruppen.

Beregninger bekrefter dette. De viser at det vil være lavinntektsfamiliene innen ulike grupper som vil tjene på at et gitt beløp gis som kontantoverføring istedenfor i form av lavere moms på nødvendighetsvarer som mat og brensel.

Dersom en ønsker å endre fordelingen innenfor familien, f.eks. slik at barna skal få en større andel av forbruket, kan det være hensiktsmessig å la forbruksvarer som barn konsumerer relativt mye av, bli billigere.

Grupper som ikke lar seg entydig identifisere

For at differensiert merverdiavgift skal være en treffsikker ordning, bør gruppen det er aktuelt å gi støtte være relativt stor, og ha et forbruksmønster som skiller den ut fra resten av befolkningen. Utvalget har ikke funnet eksempler på grupper som tilfredsstiller disse kriteriene.

Også grupper som ikke uten videre er identifiserbare, kan av og til registreres ved hjelp av spesielle ordninger. Et eksempel på dette er støtte til personer som bruker relativt mye medisiner. En slik støtte bør innrettes slik at den bare gis til personer som bruker over et gitt beløp til medisiner. Da er dagens ordning et bedre virkemiddel enn differensiert merverdiavgift.

Kriteriestøtte vil ikke være like treffsikkert i dette tilfelle.

Mindre stigmatisering.

Enklere å administrere.

Påvirkningen av inntektsfordelingen generelt

Argumenter mot å endre relative priser	Argumenter for å endre relative priser
Proporsjonal inntektsskatt	
Beregninger viser at økt barnetrygd er en mer effektiv måte å redusere inntektsforskjellene i samfunnet på enn redusert matmoms.	Effektivitetshensyn tilsier at vi bør ha høyest skatt på varer med liten prisfølsomhet. Dette vil typisk være varer som matvarer og brensel. Fordelingshensyn tilsier at vi bør ha lav skatt på nødvendighetsgoder. Det vil typisk være goder som mat og brensel. De to effektene går i motsatt retning; vanskelig å si hvilken som vil være sterkest.
Generell inntektsskatt	
	Vi bør ha lavest skatt på varer som stimulerer arbeidstilbud og sparing. Det er imidlertid vanskelig å estimere hvilke varer dette er. Det er lite grunnlag for å si at nødvendighetsvarer som matvarer og brensel vil stimulere arbeidstilbud eller sparing. Det kan stilles spørsmål ved om en del tjenester som i dag er utenfor avgiftsområdet, vil være med å stimulere arbeidstilbudet. En del av avgiftsreduksjonen tilfaller produsentene i form av økt fortjeneste, og ikke forbrukerne i form av reduserte priser.
Beregninger tyder på at ytterligere økte luksusavgifter har relativt liten betydning for å redusere inntektsforskjellene.	Dersom inntekten er en dårlig indikator for levestandard (kan særlig være aktuelt for personer med høy forbruksavgift), kan differensiert indirekte beskatning være et egnet virkemiddel for å få til en bedre fordelingsprofil. Da kan således luksusavgifter være egnede.

Samfunnsøkonomisk effektivitet

Argumenter mot å endre relative priser

Argumenter for å endre relative priser

Vridninger

Rent fordelingsmotivert differensiering vil som hovedregel skape uheldige vridninger av ressursbruken. (Men som nevnt under generell inntektsskatt kan en effektivitetsorientert differensiering være et supplement til inntektsskatten.)

Kontroll og administrasjon

Ytterligere avgrensningsproblemer som følge av en differensiering av merverdiavgiften vil medføre økte administrasjonskostnader, både for avgiftsmyndighetene og for den avgiftspliktige. For avgiftsmyndighetene medfører en differensiering i tillegg økte kontrollkostnader.

Unndragelsesmulighetene øker.

Krav til legitimasjon av lavsatsomsetning medfører økte kostnader på detaljledet.

Ufullkommen konkurranse

Når pris på en vare er høyere enn grensekostnad eller verdensmarkedspris, kan det være et argument for å få til økt konsum av varen. Det vil være tilfelle dersom verdsettingen av merforbruket er høyere enn den ekstra kostnad for samfunnet som oppstår. Et subsidium på vedkommende vare kan være ett virkemiddel.

Høyere avgifter på enkelte importvarer kan føre til lavere importpriser og gi landet økt realinntekt.

Jordbrukssektoren	
	Resulterer subsidiet i økt import, vil dette normalt være samfunnsøkonomisk lønnsomt siden importprisen for de fleste jordbruksvarer ligger betydelig under verdensmarkedsprisen. Resulterer et økt subsidium på den annen side i økt innenlandsk produksjon, er det mer tvilsomt om subsidiering er fomuftig siden innsatsfaktorene i norsk jordbruksproduksjon er subsidiert. Bare dersom den innenlandske samfunnsøkonomiske grensekostnaden ligger under dagens pris (eksklusive moms), vil dette være fomuftig. Hvorvidt dette er tilfelle, er i siste instans et empirisk spørsmål.
Innflytelseskostnader	
Innflytelsesaktiviteter vil være mer utbredt på produsent- enn på konsument-siden. Det betyr at en bør søke å oppnå rettferdig fordeling ved virkemidler som ikke diskriminerer mellom næringer. En progressiv inntektsskatt tilfredsstiller dette kravet, mens en differensiert indirekte beskatning ikke gjør det. Særlig betenkelig vil det være å innføre reduserte satser, siden alle som har normalsats vil søke å påvirke systemet slik at deres næring får redusert sats. Det vil antakelig ikke være like problematisk å ha forhøyet sats på enkelte varer, siden antallet næringer som vil søke å påvirke skattesystemet da vil være relativt begrenset.	
Grensehandel	
Internasjonale skattehensyn kan i prinsippet tale for eller imot en differensiering alt etter hva slags skattepolitikk som føres i utlandet. Et viktig hensyn er å begrense de realøkonomiske kostnadene ved grensehandel. Utvalgets vurdering er at forholdene i dag ikke taler for innføring av en redusert momssats på noen varekategori, ei heller mot en utvidelse av beregningsgrunnlaget til å omfatte flere tjenester. Derimot vil hensynet til utenlandshandel isolert sett være et argument mot å innføre forhøyet momssats eller særavgifter på visse varekategorier. Særlig gjelder dette varige konsumgoder.	

Endrede relative priser i form av differensiert merverdiavgift eller særavgifter/subsidier	
For særavgifter/subsidier	For differensiert merverdiavgift
Vil være best egnet ved eksterne virkninger når en ønsker å vri faktorbruken i bedriftene (miljøavgifter).	Godt egnet til å ivareta fordelingshensyn siden den ikke vrir faktorbruken i bedriftene.
Kan være egnet til å ivareta fordelingshensyn dersom varen i liten grad fungerer som råvare og stort sett blir solgt direkte til forbrukere.	
Vil ofte kunne legges på et tidlig ledd og medfører da færre kontrollproblemer.	
Vil være enklest å få til for de matvarene hvor det eksisterer salgslag.	

1.4.5 Samlet vurdering

Utvalgets hovedoppgave har vært å vurdere differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken. Å fastsette de fordelingspolitiske mål er et rent politisk ansvar. Utvalgets faglige vurdering gjelder bare hvor egnet en differensiering av merverdiavgiften er til oppfylle disse målene.

Differensiering av merverdiavgiften kan tenkes innført til erstatning for eksisterende overføringsordninger, f.eks. ved at en trapper ned barnetrygden. Eller ordningen kan tenkes innført fordi en vil føre en mer ambisiøs fordelingspolitikk. Men også dette vil kunne gjøres ved sterkere bruk av de eksisterende overføringsordninger. Uansett blir det altså en hovedsak å vurdere differensiering av merverdiavgiften opp mot andre fordelingspolitiske tiltak.

En hovedkonklusjon til utvalget er at differensiering av merverdiavgiften ved å redusere avgiftssatsen for nødvendighetsvarer er et lite treffsikkert virkemiddel i fordelingspolitikken, og at andre virkemidler er mer effektive. I tillegg kommer at differensiering av merverdi-

avgiften vil medføre betydelige administrative og kontrollmessige problemer. Ved eventuell differensiering er det viktig at den innrettes slik at disse problemene begrenses.

En måte dette kan skje på er å begrense bruken av lav avgiftssats til et snevert utvalg av varer som det er lett å avgrense. Men siden det er en grense for hvor mye en kan senke prisen på spesielle varer, vil dette også klart begrense den omfordeling en kan oppnå med et slikt tiltak.

En annen mulighet er å la lavsatsområdet favne så vidt at en unngår mange av de administrative og kontrollmessige problemer ved avgrensning mellom tilstøtende vare- og tjenestekategorier. Dette er grunnen til at sven-ske avgiftsmyndigheter sterkt anbefaler den løsning man har valgt i Sverige ved å la redusert sats ikke bare omfatte utvalgte matvarer, men alle matvarer, restauranter og hoteller. Den store svakheten ved denne løsningen er at fordelingseffekten svekkes drastisk siden en får inn i lavsatsområdet varer og tjenester som er klart luksusbetonte. Dermed oppnår en langt mindre av den omfordeling som skulle være hensikten med differensieringen.

Dersom en likevel finner det riktig å differensiere den indirekte beskatningen ut fra fordelingshensyn, vil et system med særavgifter/subsidier/momskompensasjon være å foretrekke ut fra hensynet til kontroll og administrasjon. Dette skyldes at utbetalingen/innkrevningen av sistnevnte kan legges på et tidlig omsetningsledd slik at antall kontrollobjekter blir lite. Nå vil rett nok et system med særavgifter/subsidier/momskompensasjon ikke være hensiktsmessig dersom varen også i betydelig grad benyttes som innsatsfaktor, og det ikke er mulig å skille ut hvorvidt en kjøper av varen er en endelig forbruker eller skal benytte den som innsatsfaktor. For de varer hvor en differensiering oftest har vært nevnt i den politiske debatt, dvs jordbruksvarer som melk og kjøtt, vil særavgifter/subsidier være særlig gunstige (sammenlignet med en differensiering av merverdiavgiften) siden man her har samvirkeorganisasjoner som kan stå som mottaker av et subsidium. Antall kontrollobjekter blir dermed svært lite.

Videre er det utvalgets oppfatning at differensiering vil kunne stimulere til innflytelsesaktiviteter i et omfang som ikke er ønskelig. Spesielt gjelder dette ved innføring av reduserte satser.

Dersom en likevel skulle innføre reduserte satser på nødvendighetsvarer, er det utvalgte matvarer og strøm og brensel som utmerker seg ut fra sine fordelingsvirkninger. Imidlertid er miljøhensyn et argument mot reduserte skattesatser på energi.

Når det gjelder matvarer, kan den prisforskjell en har mellom verdensmarkedet og det innenlandske marked i seg selv være et argument for prissenkende tiltak dersom en sørger for at den økte etterspørsel som utløses dekkes gjennom import. Siden den innenlandske betalingsvillighet er høyere enn hva importen vil koste, oppnår en økt behovstilfredsstillelse.

Etter utvalgets vurdering står argumentene for bruk av høyere avgifter på luksusbetonte

varer og tjenester som rent fordelingspolitisk virkemiddel vel så sterkt som argumentene for bruk av redusert sats på nødvendighetsvarer. Dette hensynet er imidlertid delvis ivarettatt allerede gjennom særavgifter. Dessuten vil relativt fri grensehandel gjøre det vanskelig å holde et særnorsk avgiftsnivå på de konsumgoder som kan være kandidater til forhøyet beskatning ut fra fordelingshensyn. Endelig vil det også medføre administrative og kontrollmessige problemer når standardsats og forhøyet sats skal brukes side om side hos de samme næringsdrivende. Alt i alt er det derfor ikke sterke argumenter for ytterligere differensiering av den indirekte beskatning gjennom forhøyde satser. Imidlertid kan det være argumenter for redusert differensiering ved å utvide avgiftsområdet for tjenester i tråd med Storvik-utvalgets tilråding.

Utvalget er kommet til at verken EØS- eller EF-hensyn medfører formelle begrensninger av det skattepolitiske mulighetsområdet på en måte som kommer i konflikt med det utvalget ser som en effektiv skattepolitikk ut fra rent nasjonaløkonomisk vurdering. Ved EF-medlemsskap vil det dog være visse formelle begrensninger. F.eks. er regelen at redusert momssats ikke skal gå under 5 pst. Dette er en sperre mot vidtgående differensiering. For så vidt går tendensen i EF i retning av redusert differensiering i forhold til det enkelte EF-land har hatt.

Imidlertid innebærer relativt fri og kanskje enda friere grensehandel i fremtiden, at en i realiteten ikke kan føre en nasjonal avgiftspolitik helt uavhengig av skattepolitikk og andre forhold i utlandet og spesielt nabolandene. Momssystemet i Norge avviker faktisk ikke mye fra det en har i de nærmeste nabolandene. Utvalget har konkludert med at forholdet til utlandet pr. i dag ikke tilsier at det er sterke grunner til differensiering.

Utvalgets samlede vurdering er at det ikke er sterke argumenter for en differensiering av merverdiavgiften.

KAPITTEL 2

Hovedtrekk ved det norske skatte- og avgiftssystemet

2.1 INNLEDNING

Når en skal vurdere differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken, er det viktig å ha oversikt over hvordan merverdiavgiftssystemet fungerer. Under punkt 2.4 er det derfor gitt en innføring i de viktigste trekkene ved merverdiavgiftssystemet i Norge. For å kunne anbefale at dette virkemidlet benyttes er det imidlertid ikke tilstrekkelig at det bidrar til en bedre fordeling mellom husholdningene. Det må også gjøre dette på en måte som er mer effektiv enn andre virkemidler. På bakgrunn av dette er det gitt en oversikt over andre fordelingspolitiske virkemidler i det norske skattesystemet. Under punkt 2.2 er det

gitt en kort oversikt over det norske systemet for personbeskatning, under punkt 2.3 en oversikt over de viktigste overføringsordningene rettet mot husholdningene og under punkt 2.5 en oversikt over særavgiftene.

Helt til slutt er det under punkt 2.6 tatt med en historisk oversikt over hvordan enkelte virkemidler historisk har blitt brukt i fordelingspolitikken.

For å få en best mulig oversikt over den økonomiske betydningen av en del skatte- og overføringsordninger, er det nedenfor tatt med to tabeller som viser dette. Tabell 2.1.1 viser statens inntekter fra de ulike skatter og avgifter, mens tabell 2.1.2 viser de viktigste overføringene til private husholdninger.

Tabell 2.1.1: Budsjetterte inntekter fra skatter og avgifter til statskassen 1993. (Mill. kroner)

	1993	
	budsjett S III	pst. av totale inntekter (avrundet)
Ordinær skatt på formue og inntekt, ekskl.		
utvinning av petroleum	7 350	3,2
Avgift på arv og gaver	570	0,3
Skatt på utvinning av petroleum	25 900	11,4
CO ₂ -avgift på petroleumsvirksomhet på sokkelen	2 200	1,0
Toll	1 500	0,7
Merverdiavgift og avgift på investeringer mv.	71 800	31,6
Produktavgift på brennevin og vin	3 350	1,5
Avgift på øl	2 550	1,1
Produktavgift på alkoholfrie drikkevarer	460	0,2
Emballasjeavgift	175	0,1
Avgift på tobakksvarer	4 850	2,1
Engangsavgift på motorvogn mv.	5 300	2,3
Årsavgift	2 900	1,3
Kilometer-avgift	1 940	0,9
Omregistreringsavgift mv.	990	0,4
Bensin	9 300	4,1
Båtmotorer	27	0,0
Elektrisk kraft	3 800	1,7
Mineralolje	1 425	0,6
CO ₂ -avgift på kull og koks	20	0,0
Avgift på smøreolje	26	0,0
Sjokolade- og sukkervareavgift	640	0,3

tabell forts. neste side

Tabell 2.1.1 forts.

	1993	
	budsjett S III	pst. av totale inntekter (avrundet)
Avgift på sukker.....	230	0,1
Honoraravgift.....	22	0,0
Dokumentavgift.....	1 300	0,6
Avgift på kosmetiske toalettmidler.....	35	0,0
Avgift på charterreiser med fly.....	145	0,1
Avgift på kassetter mv.....	115	0,1
Kunstgjødsel.....	165	0,1
Plantevernmidler.....	22	0,0
Andre avgifter mv.....	976	0,4
Sum, ekskl. folketrygden.....	150 083	66,0
Folketrygden.....	77 450	34,0
S U M.....	227 533	100,0

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 2.1.2 Stønader til private husholdninger.

Vedtatt budsjett 1993.
(Mill. kroner)

1. Forbrukersubsidier.....	1.163
- melk/ost.....	420
- momskompensasjon.....	580
- andre.....	163
2. Bostøtte og rentesubsidier.....	3.429
- rentestøtte.....	2.249
- bostøtte for pensjonister.....	454
- bostøtte.....	726
3. Overføringer til forsørgere.....	18.933
- Barnetrygd.....	11.469
- Enslige forsørgere.....	2.899
- Fødselspenger.....	4.565
4. Sykepenger.....	8.560
5. Attføring.....	8.973
6. Uførepensjon.....	21.507
7. Alderspensjon m.m.....	45.075
- alderspensjon.....	43.275
- etterlattepensjon.....	1.800
8. Dagpenger.....	11.400
SUM.....	119.040

Kilde: Finansdepartementet

2.2 DIREKTE SKATTER

Nedenfor følger en oversikt over systemet for personbeskatning og barnetrygd i Norge pr 1. januar 1993. Barnetrygden er behandlet

som en del av skattesystemet slik det bl.a. også er vanlig i de årlige skatteopplegg i Nasjonalbudsjettet.

Bedriftsbeskatning og skattlegging av personlig næringsdrivende og aktive eiere som får delt overskuddet i en personinntektsdel og en kapitalinntektsdel er holdt utenfor beskrivelsen.

2.2.1 Inntektsskatter

Det er to inntektsgrunnlag som er underlagt inntektsbeskatning: personinntekt og alminnelig inntekt. Personinntekt er summen av lønnsinntekt, personinntekt fra næring og pensjonsinntekt. Alminnelig inntekt er personinntekt tillagt kapitalinntekt og fratrukket minstefradrag, gjeldsrenter og evt. andre fradrag.

Av personinntekt svares trygdeavgift og toppskatt. Trygdeavgiften er i 1993 på hhv. 3 pst. for pensjonsinntekt, 7,8 pst. for lønnsinntekt og næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske og 10,7 pst. for annen næringsinntekt. Toppskatten til staten har to trinn. For personinntekt under 204 000 kr i skatteklasser 1 og 247 000 kr i skatteklasser 2 betales ikke toppskatt. For personinntekt mellom 204 000 og 230 000 kr i skatteklasser 1 og mellom 247 000 og 258 000 kr i skatteklasser 2 betales en toppskatt på 9,5 pst. For personinntekt over 247 000 kr i skatteklasser 1 og 258 000 kr i skatteklasser 2 betales 13,7 pst. i toppskatt.

Alminnelig inntekt skattlegges med en flat sats på 28 pst. Den består av skatt til kommunen og fylkeskommunen på 21 pst. og fellesskatt på 7 pst.

Ved beregning av alminnelig inntekt kan 20 pst. av personinntekten, begrenset oppad til 27 600 kroner (minstefradrag), trekkes fra. Videre blir alminnelig inntekt redusert med et klassefradrag på hhv. 22 200 kr i skatteklasser 1 og 44 400 kr i skatteklasser 2, for kommune- og fellesskatten beregnes. Minstefradraget, klassefradraget og den to-trinns toppskatten bidrar til progressiviteten i dagens skattesystem.

For pensjonister er det særskilte skatteregler som sikrer at disse betaler lavere skatt enn lønnstakere med samme inntekt. Tabell 2.2.2 illustrerer denne forskjellen etter vedtatte regler for 1993. Pensjonister med lav pensjon og liten formue blir skattlagt etter den såkalte skattereduksjonsregelen. Skattereduksjonsregelen medfører bl.a. at minstepensjonister uten særlige andre inntekter og uten stor formue ikke betaler skatt. Pensjonister som blir skattlagt etter de vanlige skattereglene, betaler 3 pst. i trygdeavgift. Videre kan de trekke fra særfradrag for alder eller uførhet i alminnelig inntekt. I 1993 er særfradraget på 17 280 kroner.

Det er også særlige fradragsordninger, forsørgerfradrag og foreldrefradrag, for skattytere med barn.

Forsørgerfradraget er et fradrag i skatt. Det er på 1 820 kroner pr. år pr. barn under 16 år og 2 540 kroner pr. år pr. barn mellom 16 og 18 år. Foreldrefradraget er fradrag i inntekt for forsørger hvor begge er i jobb eller for enslig forsørger som er i jobb, slik at de er forhindret fra å ha det daglige pass og stell av barna. Fradraget tilfaller ektefellen med lavest inntekt. Fradrags-satsen er 43 pst. av netto arbeidsinntekt¹ for ett barn og 53 pst. av netto arbeidsinntekt for to eller flere barn. Standardbeløpet er maksimalt 3 600 kroner for ett barn og 4 600 kroner for to eller flere barn. For legitimerede utgifter til pass og stell av ett barn kan 43 pst. av netto arbeidsinntekt, men maksimalt 17 900 kroner, trekkes fra ved beregning av alminnelig inntekt. Dersom det er to eller flere barn det kreves fradrag for, er satsen 53 pst. og maksimumsbeløpet 21 500 kroner.

¹ Med netto arbeidsinntekt menes lønnsinntekt (og evt. næringsinntekt dersom skattyter deltar aktivt i bedriften) fratrukket minstefradrag, andre utgifter i forbindelse med arbeidsforhold som reiseutgifter til og fra arbeid, fagforeningskontingent, premie til pensjonsordning i arbeidsforhold, merutgifter ved arbeidsforhold utenfor hjemmet og sjømannsfradrag. Gjeldsrenter skal ikke trekkes fra.

2.2.2 Barnetrygden og småbarnstillegget

Satsen pr. barn i barnetrygden øker med antall barn, jf. tabell 2.2.1. Barnetrygd ytes til forsørgere av barn fra 0 til 16 år. For ektepar utbetales barnetrygden normalt til moren. Det gis et eget småbarnstillegg på 5 040 kroner pr. barn under 3 år pr. år. Norge er dermed det eneste landet i Europa som gir større ytelser for småbarn enn for eldre barn.

Enslige forsørgere mottar barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk har.

For 1993 er det bevilget om lag 11,5 mill. kroner til barnetrygd.

2.2.3 Arbeidsgiveravgiften

Arbeidsgiveravgiften er en avgift til folketrygden som alle arbeidsgivere, både private og offentlige, betaler. Arbeidsgiveravgiften er folketrygdens viktigste finansieringskilde. Brutto anslås arbeidsgiveravgiften å bringe inn i overkant av 43 mrd. kroner i 1993.

Arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert etter hvor i landet arbeidstakeren er bosatt. Landet er delt inn i fem soner med ulike avgiftssatser. Satsene varierer fra 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms til 14,3 pst. i sentrale strøk i Sør-Norge. Avgiftsgrunnlaget er ansattes bruttolønn og annen godtgjørelse for arbeid eller oppdrag.

2.2.4 Formuesskatt

Alle personlige skattytere bosatt i Norge er formueskattepliktige. Formueskattegrunnlaget er bruttoformue fratrukket fradragsberettiget gjeld ved utgangen av inntektsåret.

Kommunal formuesskatt betales med 1,0 pst. av nettoformuen over 120 000 kroner. Det skilles ikke mellom klasse 1 og klasse 2.

Formuesskatt til staten beregnes av nettoformuen utover 120 000 kroner i skatteklasser 1 og 150 000 kroner i skatteklasser 2. Det betales 0,1 pst. av nettoformue opptil 235 000 kroner i klasse 1 og 260 000 kroner i klasse 2. For formue over disse grensene betales det 0,3 pst. i formuesskatt. Pensjonister blir skattlagt i klasse 2 når det gjelder formuesskatten selv om de ellers blir skattlagt i klasse 1.

Tabell 2.2.1. gir en oversikt over skattesatser og beløpsgrenser mv. etter Stortingets vedtak for 1993.

Tabell 2.2.1 Skattesatser og beløpsgrenser m.v. etter Stortingets vedtak for 1993.

	1993-regler
Skatter på personinntekt	
a. Trygdeavgift	
Lønnsinntekt	7,8 pst.
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.
Annens næringsinntekt	10,7 pst.
Pensjonsinntekt	3,0 pst.
b. Toppskatt til staten	
Sats, 1. trinn	9,5 pst.
Nedre grense:	
1. trinn, klasse 1	204 000 kr
1. trinn, klasse 2	247 000 »
Sats, 2. trinn, ²	13,7 pst.
Nedre grense:	
2. trinn, klasse 1	230 000 kr
2. trinn, klasse 2	258 000 »
Skatter på alminnelig inntekt	
c. Fellesskatt	
Personer	7,0 pst.
- i Finnmark og Nord-Troms	5,0 pst.
Prosentlignede kraftverk	7,0 pst.
Øvrige etterskuddspliktige	17,0 pst.
d. Kommune- og fylkesskatt	
Personer	21,0 pst.
Prosentlignede kraftverk	21,0 pst.
Øvrige etterskuddspliktige	11,0 pst.
e. Maksimale marginale skattesatser (til orientering)	
På alminnelig inntekt ³	28,0 pst.
Samlet maksimal marginalsatt på lønn og personinntekt fra næringsvirksomhet i jordbruk, skogbruk og fiske	49,5 pst.
Samlet maksimal marginalsatt på personinntekt fra annen næringsvirksomhet	52,4 pst.
Standardfradrag m.v.	
f. Klassefradrag	
Klasse 1	22 200 kr
Klasse 2	44 400 »
g. Minstefradrag	
Sats	20,0 pst.
Øvre grense	27 600 kr
Nedre grense	3 300 »
h. Særfradrag for alder m.v.	17 280 kr
i. Avtrappingssats, skattereduksjonsregelen ²	55,0 pst.

Forts.

² For skattytere i Finnmark og Nord-Troms gjelder kun trinn 1.³ Finnmark og Nord-Troms 26 pst.

Tabell forts.

	1993- regler
j Skattefrie nettoinntekter, pensjonister	
Enslige	60 400 kr
Ektepar	94 200 »
k Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms	
Klasse 1	15 000 kr
Klasse 2	30 000 »
l Fisker- og sjømannsfradraget	
Sats	30,0 pst.
Øvre grense	70 000 kr
m Fradrag for premie for egen pensjonsforsikring	
Sats	10,0 pst.
Øvre grense	30 000 kr
n Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent	
inkl. forsikringspremie	1 800 kr
o Bunnfradrag for reiseutgifter	6 000 kr
p Foreldrefradrag	
Standardbeløp:	
Ett barn	
Sats (pst. av alm. innt.)	43 pst.
Øvre grense	3 600 kr
To eller flere barn	
Sats	53 pst.
Øvre grense	4 600 kr
Legitimerte utgifter til pass og stell av barn:	
Ett barn	
Sats	43 pst.
Øvre grense	17 900 kr
To eller flere barn	
Sats	53 pst.
Øvre grense	21 500 kr
q Forsørgerfradrag i skatt (pr. barn)	
Barn	1 820 kr
Ungdom	2 540 »
r Generelle satser for barnetrygd	
1. barn	10 212 kr
2. barn	10 704 »
3. barn	12 120 »
4. barn	12 744 »
5. og følgende barn	13 128 »
s Sum barnetrygd og forsørgerfradrag (til orientering)	
1 barn	12 032 kr
2 barn	24 556 »
3 barn	38 496 »
4 barn	53 060 »
Tillegg pr. barn utover 4 barn	14 948 »

Forts.

Tabell forts.

	1993- regler	
t Ekstra barnetrygd til barn under 3 år	5 040 kr	
u Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms	3 732 kr	
v BSU, for ungdom under 34 år		
Maksimalt sparebeløp pr. person:.....	10 000 kr	
Sats	20,0 pst.	
w AMS		
Maksimalt sparebeløp:		
klasse 1	5 000 kr	
klasse 2	10 000 kr	
Sats	15 pst.	
x Formuesskatt, kommune		
Fribeløp	120 000 kr	
Sats	1,0 pst.	
y Formuesskatt, stat		
Beløpsgrenser 1993		
Klasse 1	Klasse 2	
0 - 120 000	0 - 150 000	0,0 pst.
120 000 - 235 000	150 000 - 260 000	0,1 »
235 000 -	260 000	0,3 »

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.2.2: Skatt for lønnstakere og pensjonister i 1993. Klasse 1.

Lønnsinntekt eller pensjon	Skatt lønnstakere	Skatt pensjonister	Differanse
70.000	14.924	0	14.924
80.000	17.944	1.980	15.964
90.000	20.964	6.380	14.584
100.000	23.984	10.780	13.204
125.000	31.534	20.696	10.838
150.000	39.756	27.718	12.038
175.000	48.706	35.468	13.238
200.000	57.656	43.218	14.438
250.000	80.766	63.928	16.838

Kilde: Finansdepartementet

2.3 OVERFØRINGER

2.3.1 Forbrukersubsidier

Forbrukersubsidier er stykksubsidier gitt til produsenten (normalt til produsentenes samvirkeorganisasjon eller andre foretak i 1. håndsomsetningen) for at prisen til forbrukere på vedkommende produkt skal bli senket. I 1992 ble det utbetalt om lag 600 mill. kroner til for-

brukersubsidier på konsummelk. Støtten ble gitt til produktene: helmelk, lettmelk og mager melk og subsidiesatsen pr. liter var høyere jo lavere fettinnholdet var, dvs. at ordningen hadde en ernæringspolitisk profil. I tillegg ble det utbetalt forbrukersubsidier til fraktutjevningsordningen for bensin og autodiesel, samt særtilskudd til Nord-Norge med om lag 165 mill. kroner. Fra og med 1. januar 1993 ble forbruker-

subsidiene utvidet til også å gjelde ost (dette var en gjeninnføring siden osteprodusenter hadde mottatt forbrukersubsidier inntil 1.1.92). Samlet er forbrukersubsidiene for melk og ost beregnet å koste 420 mill. kr for første halvår 1993. Subsidiene på melk opprettholdt sin ernæringsprofil, mens subsidiene for ost ble gitt som et fast beløp pr kg. For annet halvår 1993 er det forutsatt at det enten skal innføres redusert merverdiavgift på enkelte matvarer eller en momskompensasjon på produktene melk, ost og kjøtt. Stortinget har satt av 580 mill. kroner til dette formålet.

2.3.2 Rentesubsidier og bostøtte

Husbanken gir lån og tilskudd innenfor rammer og retningslinjer fastlagt av de politiske myndigheter. Rentestøtten og tilskudd bevilges over statsbudsjettet. Rente- og avdragsvilkår for lån vedtas av Stortinget.

2.3.3 Enslige forsørgere

Støtten over Folketrygden som særlig er rettet inn mot ugifte, skilte og separerte forsørgere (nedenunder benevnt enslige) består av flere overlappende ordninger.

Overgangsstønad med særtilllegg ytes til enslige forsørgere som er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, enten p.g.a. av omsorg for barn eller fordi vedkommende først etter en omstillingstid og eventuell utdanningstid kan få høvelig arbeid.

Stønad til barnetilsyn ytes til enslige forsørgere som på grunn av opplæring eller arbeid utenfor hjemmet må overlate det nødvendige tilsyn med barnet til andre etter de satser som fastsettes av Stortinget.

For 1992 er satsene fastsatt til 7 548 kroner pr. år for første barn og 3 024 kroner pr. år for hvert av de øvrige barn. Samlet stønad til barnetilsyn kan ikke under noen omstendighet overstige 30 194 kroner pr. år.

Utdanningsstønad ytes til enslige forsørgere som trenger utdanning eller opplæring for å bli i stand til helt eller delvis å forsørge seg selv.

Nedkomststønad ytes til enslige kvinner som får barn. Satsen fastsettes av Stortinget og er for 1993 på 10 470 kroner.

2.3.4 Fødselspenger

Fødselspenger for yrkesaktive:

Inngangskriteriet er at kvinnen har vært i arbeid minst 6 måneder av de siste 10 månedene før barnet fødes. Arbeidsledige kvinner med dagpenger får likevel beregnet fødselspenger

etter gjennomsnittlig arbeidsinntekt i de 6 beste månedene av opptjeningsperioden på 10 måneder. Tidsrom med sykepenger, fødselspenger, adopsjonspenger eller dagpenger under arbeidsledighet likestilles med arbeid.

Dagens fødselspengeordning for yrkesaktive innebærer en samlet stønadsperiode enten:

- * i 52 uker med 80 pst. av lønnsgrunnlaget, eller
- * i 42 uker med 100 pst. av lønnsgrunnlaget.

Engangsstønad for yrkespassive: Inngangskriteriet er at den fødende kvinnen ikke fyller vilkårene for rett til fødselspenger for yrkesaktive. Stønadssatsen gjelder for hvert enkelt barn ved flerbarnsfødsel.

2.3.5 Sykepenger til arbeidstakere

Vanligvis ytes sykepenger fra folketrygden først etter to ukers sykefravær. I de to første sykefraværsukene får arbeidstakerne sykepenger utbetalt av arbeidsgiver. Stønadstiden for sykepenger fra trygden ble fra 1. april 1989 satt til 50 uker som en hovedregel. Maksimumsgrensen for beregning av sykepenger fra folketrygden er 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (219.000 kr.). Det ytes ikke sykepenger fra folketrygden dersom inntekten pr. år er mindre enn 50 pst. av grunnbeløpet. Arbeidstakere og andre med arbeidsgiveravgiftspliktig inntekt har en dekningsgrad på 100 pst. av inntektsgrunnlaget. Retten til sykepenger er som hovedregel betinget av at vedkommende er helt arbeidsufør pga sykdom eller at behandling gjør det nødvendig at vedkommende ikke kan være i arbeid. Ved delvis arbeidsuførhet kan det ytes reduserte sykepenger. De medisinske vilkår for sykepenger skal som hovedregel være legitimert ved legeerklæring (sykemelding). Arbeidstakerne kan likevel sykemelde seg selv for inntil tre kalenderdager (egenmelding) ved fravær i de første to sykefraværsukene som arbeidsgiveren har ansvaret for. Det er adgang til fire slike egenmeldingsperioder i løpet av 12 måneder. Det kreves utvidet legeerklæring (sykemelding II) for at langtidssykemeldte skal få sykepenger ut over 8 uker. Ved små barns sykdom (barn under 10 år, 12 år fra 1. januar 93) har arbeidstakerne rett til sykepenger fra arbeidsgiveren i inntil 10 dager pr. kalenderår. Det gjelder spesielle regler for eneforsørgere og foreldre med mer enn to barn.

2.3.6 Attføring

Hovedintensjonen med attføringspenger har vært å gi personer med varig nedsatt arbeids-evne som følge av helsesvikt eller funksjons-

hemning, tilbud eller behandling som er nødvendig for å beholde sitt gamle arbeid eller tre inn igjen i arbeidslivet. Ytelsen regnes som en overgangsyttelse som settes inn for å hindre den enkelte å havne i en varig rolle som stønadsmottaker.

2.3.7 Uførepensjon

Uførepensjonsordningens hovedformål har vært å sikre den enkelte trygghet overfor konsekvenser av helsesvikt gjennom livsløpet, ved å kompensere for varig tap av arbeidsevnen. Den enkelte skal heller ikke tape framtidige pensjonspoeng, slik at poengopptjening skal fortsette etter at uførheten har inntrådt som om vedkommende fortsetter i sitt gamle inntektsbringende arbeid.

Uførepensjon består av grunnpensjon, tilleggspensjon, sært tillegg, grunnstønad, hjelpetønad og engangsstønad. I tillegg ytes det eventuelle forsørgertillegg for barn og ektefeller.

2.3.8 Alderspensjoner

Alderspensjonen har en todelt målsetning. For det første skal den sikre en viss minsteinntekt uavhengig av tidligere ervervet inntekt, som ivaretas av minstepensjonen. For det andre tar

en sikte på å sikre trygghet for den levestandard den enkelte har bygget opp. Dette hensynet ivaretas ved at tilleggspensjonen avhenger av tidligere inntekt.

2.3.9 Dagpenger

Dagpengeordningen skal sikre midlertidig bortfall av inntekt som følge av arbeidsledighet.

2.3.10 Driftstilskudd til barnehager

Dette er en ordning hvor staten dekker en del av kostnadene knyttet til barnehager (36 pst.). De resterende kostnadene (64 pst.) blir delt mellom foreldrene og kommunene, der andelen varierer fra kommune til kommune. Det er kommunen som bestemmer denne andelen. For tiden betaler foreldrene og kommunen i gjennomsnitt like mye for barnehageplassene. Det betyr at de samlede utgiftene i gjennomsnitt blir fordelt ved 36 pst. på staten og 32 pst. på henholdsvis kommunene og foreldrene. Prisen for en barnehageplass er avhengig av hvor mye en tjener og hvor mange barn en har i barnehage. Disse ordningene varierer fra kommune til kommune. I gjennomsnitt for 1992 var egenbetalings-satsene gitt ved:³

Antall barn	1 barn			2 barn		
	100.000	250.000	375.000	100.000	250.000	375.000
Egenbetalingssats	14.654	22.399	24.195	23.026	35.019	37738

Det har tradisjonelt vært et betydelig underskudd på kommunale barnehageplasser. Dette er nå i ferd med å opphøre og markedsklarering er nært forestående. Ved innføring av skoleplikt for 6-åringer vil det sannsynligvis bli overskudd på barnehageplasser.

Statens samlede utgifter ved tilskudd til barnehager utgjør for tiden 3,2 mrd. kr.

2.3.11 Sosialhjelpsordningen

Kommunene yter gjennom sosialhjelpsordningen hjelp til personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold. Denne ordningen betales av kommunene, men endel av kostnadene for dette blir finansiert gjennom en rammebevilgning fra staten. Størrelsen på rammebevilgningen er bl.a. avhengig av antallet sosialklienter.

Utbetalingen av sosialstøtte skjer i all hovedsak utfra skjønn, og det er svært få formelle kriterier. Utbetalingene er hjemlet i sosialtjenestelovens § 5.1 der det fremgår at de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomisk rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Sosialstøtte ble innført i 1963 gjennom vedtaket av lov om sosial omsorg⁴. Utgiftene til ordningen har steget betydelig over tiden, særlig har det vært en markant økning i utgif-

³ Hvordan satsene varierer med inntekt varierer fra kommune til kommune. Tallene angir derfor hvor mye foreldre med et eller to barn i gjennomsnitt må betale for en barnehageplass dersom de tjener henholdsvis 100 000, 250 000 og 375 000.

⁴ Denne loven ble i 1992 erstattet av sosialtjenesteloven. Dette medførte imidlertid bare ubetydelige endringer i reglene for sosialstøtte.

tene etter 1980, selv om veksten i de seneste år ser ut til å ha flatet noe ut. For 1991 utgjorde utgiftene til sosialhjelpordningen 3,4 mrd. kr.

2.3.12 Bostøtte for pensjonister under Sosialdepartementet

Ordningen ble satt i gang høsten 1977 som et ledd i det kombinerte inntektsoppgjøret. Formålet med ordningen er å utjevne forskjeller i pensjonisters disponible inntekt som følge av at pensjonisters boutgifter varierer. Ordningen omfatter alle typer boliger og alle faktiske utgifter knyttet til boligen kan benyttes i dekningsgrunnlaget.

Berettigede mottakere (t.o.m. 1992) er alders-, uføre- og etterlatte pensjonister, med pensjon og annen inntekt som ikke overstiger 110 pst. av folketrygdens grunnnytelser og som har boutgifter som overstiger 15 pst. av inntekten. Fra 1993 blir også pensjonister med inntekt mellom 110 og 130 pst. av minstepensjon omfattet av ordningen, men slik at dekningsgrunnet trappes ned med økende inntekt (et såkalt skråtak). Det er foreløpig ingen nedre grense for støtte som utbetales.

Midlene fordeles gjennom de kommunale sosialkontorene.

Samlet bevilgning til denne ordningen er 454,5 mill. kroner. Botilskuddet gis som rammebevilgning hvilket betyr at bevilgningsnivået og antall søkere som til enhver tid oppfyller vilkårene i ordningen, bestemmer hvor stor andel av de støtteberettigedes boutgifter som dekkes av botilskudd. Dekningsprosenten i 1992 var 55,2 pst. Fra 1992 er fordelingen av tilskuddet lagt om slik at man har fått lik dekningsprosent over hele landet.

Antall tilskuddsmottakere var i 1991 ca 47 000 og i 1992 ca 45 000. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp var i 1991 ca kr 6 000 pr år og i 1992 ca kr 7 000 pr år.

2.4 MERVERDIAVGIFTSSYSTEMET

2.4.1 Innledning

Merverdiavgiften ble innført her i landet 1. januar 1970, og er en generell omsetningsavgift som tar sikte på å avgiftsbelegge det endelige forbruk av varer samt visse tjenester. Avgiften oppkreves på alle ledd i omsetningskjeden og på import av varer fra utlandet. Avgiften erstattet omsetningsavgiften som ble innført i 1940 og som ble oppkrevd kun på siste omsetningsledd.

Avgiften omfatter ca 70 pst. av privat konsum.

Formålet med merverdiavgiftssystemet er å beskatte det innenlandske forbruket av av-

giftspliktige varer og tjenester. Avgiftsoppkreving på alle ledd i omsetningskjeden innebærer ikke at avgiften virker som en omkostning på det enkelte ledd, idet avgift som er beregnet av foregående ledd kan føres til fradrag i neste ledd. Det er på denne måten beregnet avgift blir nøytralisert ved omsetning mellom registrerte næringsdrivende, slik at det ikke oppstår kumulative avgiftsvirkninger.

Først når varen eller tjenesten er omsatt til den som etter systemet anses som forbruker, og som ikke har adgang til å gjøre fradrag for den avgiften som er fakturert av selgeren, vil beløpet være opptjent med virkning for statskassen. Avgiftsbelastningen legges derved på det endelige forbruk.

Avgiften belastes i første rekke den vanlige forbruker som ikke kan gjøre fradrag for inngående avgift. I tillegg er det også flere forskjellige kategorier næringsdrivende samt offentlige institusjoner som anses som forbrukere i forhold til systemet. Det er flere tjenesteytelser som faller utenfor avgiftsområdet. Virksomheter som driver denne type omsetning skal ikke registreres i avgiftsmanntallet, og det er heller ikke adgang til å føre avgift på kjøp til bruk i virksomheten til fradrag. Avgiften blir derfor belastet vedkommende virksomhet på samme måte som ordinært forbruk.

Næringsdrivende som ikke faller inn under lovens virkeområde, kan som nevnt ikke fradragsføre avgift på kjøp til bruk i sin virksomhet. Avgiftsbeløpet representerer derfor en omkostning for disse næringsdrivende. Beløpet vil bli kalkulert inn i vederlaget for ytelsen, og herved oppstår det et «skjult» avgiftselement ved den videre omsetningen. Ytelser som ikke er avgiftsbelagt, kan derfor inneholde et slikt avgiftselement som senere ikke lar seg fradragsføre, selv om det er en registrert næringsdrivende som er mottaker av ytelsen.

2.4.2 Avgiftsområdet

Avgiftsplikten for varer er generell, noe som innebærer at det i prinsippet skal beregnes avgift ved omsetning av alle varer på alle ledd.

Avgiftsplikten for omsetning av tjenester er begrenset til de tjenester som uttrykkelig er nevnt i merverdiavgiftsloven § 13 annet ledd. Av slike tjenester kan nevnes tjenester som gjelder vare eller fast eiendom eksempelvis reparasjon- og vedlikeholdsarbeid, utleie av varer, varetransport, telekommunikasjon, reklametjenester, tekniske konsulenttjenester, serveringstjenester, EDBtjenester mv.

Oppregningen er ikke uttømmende. Det følger imidlertid av lovens system at en rekke tjenester faller utenfor avgiftsområdet. Eksempler på slike tjenester er bank- og forsikrings-

tjenester, advokatvirksomhet, persontransport og romutleie i hoteller.

2.4.3 Utgående og inngående avgift

Begrepene utgående avgift og inngående avgift står helt sentralt i et merverdiavgiftssystem.

Utgående avgift er den avgift som skal regnes og betales til statskassen av den som omsetter en avgiftspliktig vare eller tjeneste (selgeren). Utgående avgift skal regnes ved omsetning både til andre næringsdrivende og til vanlige forbrukere. Ved omsetning mellom registrerte næringsdrivende skal avgiften spesifiseres i salgsdokument. Andre enn registrerte næringsdrivende har ikke adgang til å angi avgift i salgsdokumentet.

Inngående avgift er den avgift som påløper ved kjøp av en avgiftspliktig vare eller tjeneste fra en registrert næringsdrivende. Når den som kjøper en avgiftspliktig vare eller tjeneste selv er en registrert næringsdrivende, kan det på grunnlag av salgsdokumentet gjøres fradrag for inngående avgift i oppgjøret med avgiftsmyndighetene. Det merverdiavgiftsbeløp som da skal innbetales til statskassen, er differansen mellom utgående og inngående avgift i avgiftsperioden.

Det er bare avgift av anskaffelser til bruk i den avgiftspliktige virksomheten som kan føres til fradrag av kjøperen. Hvis den avgiftspliktige driver en delt virksomhet (virksomhet som dels faller innenfor dels utenfor merverdiavgiftslovens virkeområde), kan det bare gjøres fradrag for den del av den inngående avgift som refererer seg til den avgiftspliktige delen av virksomheten. F.eks. kan en hotellvirksomhet ikke gjøre fradrag for inngående avgift på anskaffelser til romutleien, mens det er fradragsrett for den delen som gjelder serveringsvirksomheten.

Videre er det ikke adgang til å fradragsføre inngående avgift på varer og tjenester som anskaffes til privat bruk, selv om kjøper er registrert næringsdrivende.

Enkelte anskaffelser gir ikke rett til fradrag selv om de er til bruk i en avgiftspliktig virksomhet. For eksempel gjelder dette anskaffelse og drift av personkjøretøy, omkostninger vedrørende servering og leie av selskapslokaler og drift av fast eiendom som skal dekke boligbehov.

2.4.4 Avgiftsberegning ved uttak til eget bruk

Det er omsetningen av en avgiftspliktig vare eller tjeneste som utløser plikt til å beregne avgift. I visse tilfeller skal det imidlertid regnes avgift når en avgiftspliktig næringsdri-

vende tar ut en vare eller tjeneste fra egen virksomhet. Etter gjeldende regler skal det regnes avgift når en vare eller tjeneste tas ut til privat bruk eller til andre formål som faller utenfor loven. En avgiftspliktig næringsdrivende innen varehandelen skal beregne avgift når det tas ut en vare fra forretningen. Bakgrunnen for denne regelen er at den næringsdrivende da anses som forbruker av den vare eller tjeneste som tas ut av virksomheten. Forbruk som dekkes på denne måten må derfor avgiftsberegnes på lik linje med kjøp fra andre, for at avgiftsbelastningen skal bli lik.

2.4.5 Avgiftsfritak med fradragsrett

Visse typer varer og tjenester er fritatt for avgiftsplikt, jf. mval. §§ 16 og 17. I prinsippet gjelder dette omsetning som er omfattet av merverdiavgiftsloven, men som er fritatt etter særskilte bestemmelser. I disse tilfellene foreligger det likevel rett til fradrag for inngående avgift. Eksempler på slike fritak er eksportsalg, salg av aviser og visse typer tidsskrifter, salg av bøker i siste omsetningsledd, direkte transport til og fra utlandet, omsetning og utleie av visse skip og fly etc.

2.4.6 Frivillig registrering

På enkelte områder er det adgang til frivillig registrering i avgiftsmanntallet. Departementet har fullmakt til å fastsette regler om adgang til frivillig registrering av næringsdrivende som omsetter andre tjenesteytelser enn de som er avgiftspliktige etter mval. § 13 annet ledd. For eksempel kan vareagenter, skipsmeglere, bortforpaktere av landbrukseiendom og regnskaps- og revisjonsbyråer registreres frivillig.

De virksomheter som har benyttet seg av adgangen til frivillig registrering, får rett til å fradragsføre inngående avgift på sine anskaffelser til bruk i virksomheten, og de skal som hovedregel beregne utgående avgift på omsetningen av de tjenester som omfattes av registreringen.

Formålet med frivillig registrering er at de tjenesteytere som faller inn under denne ordningen, skal få adgang til å gjøre fradrag for inngående avgift på anskaffelser til bruk i virksomheten, slik at avgiftsbeløpet blir nøytralisert. Som hovedregel skal det regnes utgående avgift av de tjenester som omsettes av en frivillig registrert virksomhet. Det er imidlertid ikke hensikten at avgiftsprovenyet skal økes. De fleste tjenester som omsettes av frivillig registrerte, leveres til andre næringsdrivende som er registrert i avgiftsmanntallet og som har fradragsrett.

Følgende virksomheter faller innunder ordningen:

- Vareagenter
- Skipsmeglere
- Avlslag i landbruket
- Flyselskaper og skipsrederier som i utenriks fart frakter passasjerer
- Nyhetsbyråer/telegrambyråer
- Oppfører av bygg for utleie
- Posisjonering til havs

- Regnskapsbyråer/revisjonsbyråer
- Virksomhet med grunnundersøkelser
- Bortforpakter
- Skogsveiforeninger
- Planleggingskonsulent

I tabell 2.4.1 og 2.4.2 gis en skjematisk oversikt over området for avgiftsplikt og avgiftsfritak med og uten fradragsrett for henholdsvis varer og tjenester.

Tabell 2.4.1 Varer

Avgiftsplikt	Avgiftsfritak med fradragsrett (innenfor avgiftsområdet)	Avgiftsfritak uten fradragsrett (utenfor avgiftsområdet)
§13, første ledd	§ 16	§ 5
I prinsippet alle varer i alle ledd	Eksportsalg Varer til bruk i visse typer skip (også oljeboringsplattformer) og fly Varebeholdning og driftsmidler i forbindelse med overdragelse av virksomhet til ny innehaver Aviser Bøker og tidsskrifter i siste omsetningsledd Elektrisk kraft til bruk i fylkene Finnmark, Troms og Nordland Kjøretøyer som omfattes av omregistreringsplikt og her vært registrert her i landet § 17 Omsetning til visse typer skip (også oljeboringsplattformer) og fly Levering av varer i forbindelse med reparasjon, vedlikehold, nybygging eller ombygging av skip og fly	Omsetning av originale kunstverk fra kunstner eller mellommann Omsetning fra leger, tannleger og tannteknikere av varer som brukes i syke- eller tannpleien Omsetning fra museer, teatre, utstillinger etc - av kataloger, souvenirer, programmer etc Salg av brosjyrer, kalendere, gjenstander av ubetydelig verdi (mindre enn 100 kr) fra veldedige og allmennnyttige institusjoner og organisasjoner forutsatt at det skjer leilighetsvis og som ledd i vedk. inst. virksomhet Frimerker og mynter (ikke i pakker beregnet for butikksalg) Omsetning av retten til annen kinematografisk film enn reklamefilm

Tabell 2.4.2 Tjenester

Avgiftsplikt	Avgiftsfritak med fradragsrett (innenfor avgiftsområdet)	Eksempler på avgiftsfritak uten fradragsrett (utenfor avgiftsområdet)
§ 13, annet ledd	§ 16	§ 5
Tjenester vedrørende varer eller fast eiendom	Eksport av tjenester	Postverkets tjenester
Oppdrett, trening og pleie av dyr samt dyrebehandling	Tjenester til bruk i visse typer skip (også oljeboringsplattformer) og fly	Bankers utleie av oppbevaringsbokser og oppbevaring av verdigjenstander
Utleie av varer og maskiner etc forbundet med fast eiendom	Direkte varetransport til og fra utlandet	Andre tjenester enn de som er nevnt i § 13, annet ledd, f.eks.:
Varetransport og oppbevaring	Ferging av kjøretøyer	Banktjenester
Formidling av varetransport, spedisjon etc	Tjenester for utenlandske oppdragsgivere i den utstrekning departementet bestemmer	Forsikringstjenester
Overdragelse av patenter, varemerker og produksjonsmetoder	Tjenester i siste omsetningsledd som gjelder planlegging, anlegg, reparasjon og vedlikehold av offentlig vei og bane	Utleie av fast eiendom, herunder romutleie
Maskinskriving, kopiering, elektronisk databehandling, teletjenester og kontorservice	§ 17	Persontransport
Reklame, markedsføring og formidling av annonser	Tjenester i forbindelse med reparasjon, vedlikehold og nybygging av eller ombygging av visse skip (også plattformer) og fly	Kringkasting
Tekniske konsulenttjenester		Advokatvirksomhet
Servering		Undervisning
Hårpleie, skjønnhetspleie		Sosiale ytelser
Formgivning, forslag til innredning og utforming av bygg og anlegg		Helsetjenester
		Tannlegetjenester
		Kulturtjenester
		Idretts- og sportsaktiviteter
		lotterier mv
		Administrativ og organisatorisk rådgivning herunder økonomisk rådgivning
		Reisebyråer formidlings- og meglertjenester etc

Følgende anskaffelser gir ikke rett til fradrag selv om disse er til bruk i avgiftspliktig virksomhet, jf. merverdiavgiftslovens §§ 14 og 22:

- Kost og naturalavlønning til virksomhetens innehaver og personale
- Arbeid på og drift av fast eiendom som skal dekke boligbehov, fritids-, ferie- eller andre velferdsbehov
- Representasjon, herunder serveringsytelser og leie av selskapslokaler
- Gaver over en viss verdi, herunder gaver til utdeling i reklameøyemed
- Kunst og antikviteter når dette ikke er omsetningsvare i virksomheten
- Personbefordring, herunder anskaffelse, vedlikehold og drift av personkjøretøyer, unntatt kjøretøyer til bruk i yrkesmessig utleie

2.4.7 Registrering og omsetningsoppgaver

Det er opprettet et fylkesvis manntall over alle næringsdrivende som omsetter varer eller avgiftspliktige tjenester. Den næringsdrivende har plikt til å melde virksomheten til vedkommende fylkesskattekontor. Registrering i avgiftsmanntallet skal foretas når omsetning og avgiftspliktig uttak i næring har oversteget 30 000 kr i løpet av en periode på 12 måneder. Det foreligger også registreringsplikt for offentlige institusjoner som driver ordinær omsetningsvirksomhet.

Fra 1. juli 1992 er det fastsatt en særskilt registreringsgrense på 70 000 kr for veldedige og allmennyttige institusjoner og organisasjoner.

Alle registrerte næringsdrivende skal sende inn terminvise oppgaver over omsetning og avgiftspliktig uttak. Avgiften skal som hovedregel avregnes 6 ganger pr. år, og den ordinære oppgaveterminen er således på 2 måneder. De næringsdrivende innen jordbruk, skogbruk og fiske skal imidlertid levere årsoppgave.

Næringsdrivende med plikt til å levere terminoppgaver kan gis adgang til å benytte kortere terminer. Vilkåret for å få samtykke til å bruke kortere avgiftsterminer er at inngående avgift regelmessig overstiger utgående avgift. Det kan da gis terminer på 1 måned, 14 dager eller 1 uke, avhengig av forholdet mellom inngående og utgående avgift. En forutsetning for å få samtykke til bruk av måneds-termin, er at inngående avgift regelmessig overstiger utgående avgift med minst 25 pst., og med minst 50 pst. dersom det søkes samtykke til bruk av enda kortere terminer enn dette.

I omsetningsoppgaven til fylkesskattekontoret skal den avgiftspliktige foreta et avgiftsoppgjør hvor både terminens samlede netto

omsetning, utgående avgift av omsetningen og inngående avgift på kjøp skal fremgå. Oppgaven inneholder også en egen post for beregning av investeringsavgift, men dette vil for enkelhets skyld bli holdt utenfor omtalen av avgiftsoppgjøret.

Betalingen av avgiftsbeløpet skal foregå innen den fastsatte frist for innsending av omsetningsoppgaven. For vanlige næringsdrivende vil dette si 1 måned og 10 dager etter utløpet av vedkommende termin. For årsoppgavepliktige innen jordbruk, skogbruk og fiske er fristen 3 måneder og 10 dager etter utløpet av kalenderåret.

I de tilfeller hvor inngående avgift overstiger utgående avgift, og den næringsdrivende således har krav på tilbakebetaling av avgift, skal dette skje innen 3 uker etter at omsetningsoppgaven er mottatt ved fylkesskattekontoret.

Ved import skal avgiften deklarerer og innbetales til tollvesenet. De næringsdrivende som har tollkreditt, kan også gis kreditt for den merverdiavgift som oppkreves ved innførsel. Slik kreditt kan gis for inntil 18 dager etter utløpet av debiteringsmåneden.

2.4.8 Avgiftssatsen

Den generelle avgiftssatsen har vært 20 pst. siden innføringen av merverdiavgiftssystemet 1. januar 1970 og frem til 1. januar 1993. Den ble da hevet til 22 pst. Ved innenlandsk salg beregnes avgiften av vederlaget for den avgiftspliktige omsetning, og ved import skjer beregningen etter reglene for fastsettelse av varers tollverdi ved verdifortolling. Avgiftsbeløpet skal beregnes med 22 pst. av netto vederlag for den avgiftspliktige omsetning, og skal således ikke tas med i beregningsgrunnlaget. Av brutto vederlag utgjør avgiften 0,22/1,22 eller 18,03 pst.

Den generelle avgiftssatsen har vært fraveket i to tilfeller.

For det første gjelder dette for fiskeres omsetning av råfisk til eller gjennom fiskesalgslag som er opprettet i medhold av råfiskloven. Her er den særskilte avgiftssatsen på 11,11 pst., noe som svarer til 10 pst. av brutto omsetning inklusive avgift.

I Ot. prp. nr. 17 (1968-69) er det på side 50 bl.a. uttalt følgende om den lavere avgiftssatsen:

«På grunn av de særlige forhold når det gjelder fangst og omsetning av fisk på første ledd, foreslår departementet at det fastsettes en særlig oppgjørsperiode på ett år for omsetning av råfisk fra fisker. Årsoppgaven skal sendes avgiftsmyndighetene, og avgiften etter avregningen skal skje innen 3 måneder og 20 dager etter kalenderårets utløp. Departemen-

tet foreslår videre at det for fiskeres salg til eller gjennom fiskesalgslag kan fastsettes en lavere avgiftssats enn den ordinære. Dette betyr at fisker i forbindelse med de løpende salgssoppgjør får en kompensasjon for den avgift som de selv belastes med når de foretar innkjøp til bruk i sin næringsvirksomhet. Anskaffelse av fiskefartøyer vil etter lovens § 17 være fritatt for merverdiavgift. Det forutsettes at nevnte lavere avgiftssats avpasses slik at de avgiftsbeløp fiskerne får innbetalt ved sine oppgjør med fiskesalgslagene gjennomgående vil svare til den avgiftsbelastning som fiskerne får ved sine anskaffelser. Den lavere avgiftssats som vil bli brukt ved salg fra fisker til salgslagene vil ikke ha noen reell betydning for den totale avgiftsbelastningen ved salg av fisk til den endelige forbruker, idet de senere omsetningsledd skal beregne merverdiavgift etter den ordinære avgiftssats.»

Det er således kun av kredittmessig betydning at det benyttes en lavere sats i omsetningen mellom de næringsdrivende. Avgiftsbelastningen for forbruker vil uansett tilsvare den sats som benyttes ved salg fra detaljist og til siste ledd i omsetningskjeden.

Frem til 1. januar 1992 ble avgiften for omsetning av elektrisk kraft beregnet på grunnlag av en utjevningspris pr. kwh. Denne utjevningsprisen ble fastsatt på grunnlag av anslått gjennomsnittspris for hele landet på kraft til husholdninger og jordbruk. Det ble deretter utregnet en særskilt merverdiavgiftssats for

hvert verk, slik at verk med høy elpris hadde lavere effektivsats enn 20 pst. og verk med lav pris hadde høyere effektivsats enn 20 pst., dog begrenset oppad til 25 pst.

Den særskilte avgiftssats skulle benyttes ved salg til forbruker, og hadde derfor betydning for størrelsen på avgiftsbelastningen. Ordningen skulle motvirke at merverdiavgiften forsterket eksisterende prisforskjeller på kraft mellom ulike områder, og således gi en tilnærmet lik kronemessig merverdiavgiftsbelastning for den enkelte forbruker.

2.4.9 Avgiftsavregningen

I St.meld. nr. 54 (1984-85) om merverdiavgiftssystemet er det på side 14 gitt et diagram som viser avgiftsoppgjøret for de enkelte ledd når én vare følges fra produsent til forbruker. Fremstillingen er basert på en momssats på 20 pst. Om satsen er 20 eller 22 pst. er uten prinsipiell betydning.

I kommentarene til diagrammet er det uttalt at eksempelet viser en delt oppkreving av det totale avgiftsprovenyet, som i dette tilfellet er 700 kr. Videre heter det at det beløpet forbrukeren betaler til detaljisten, nøyaktig svarer til summen av de avgiftsbeløp som hvert enkelt omsetningsledd har innbetalt til staten.

	Faktura m/20 pst. avgift	Ut- gående avgift	Inngående avgift	Til staten
SALG 1				
Pris	500		0	
Avgift	100	100		100 (100-0)
	600			
SALG 2				
Pris	2 000		100	
Avgift	400	400		300 (400-100)
	2 400			
SALG 3				
Pris	3 000		400	
Avgift	600	600		200 (600-400)
	3 600			
SALG 4				
Pris	3 500		600	
Avgift	700	700		100 (700-600)
	4 200			
				FORBRUKER
				4 200 (inkl. avgift 700)

Eksempellet viser at hvert enkelt ledd i omsetningskjeden fører til fradrag en inngående avgift som er like stor som det foregående ledds utgående avgift. Således virker fradragsretten slik at avgiftssystemet blir nøytralt mellom registrerte næringsdrivende, og at innkjøpte omsetningsvarer blir liggende avgiftsfritt på lager.

Hele avgiftsbeløpet innbetales til sist til detaljisten. Først når omsetningen til forbruker har funnet sted, er det skjedd en endelig oppkreving av avgift til statskassen.

I diagrammet over avgiftsoppgjøret, er én vare fulgt fra råvareprodusent og til forbruker, og skissen viser at det innbetales avgift på alle ledd. I eksempelet er det forutsatt i alt fire omsetningsledd, og innbetalingen fordeles på de fire leddene med et beløp som samlet tilsvarer det beløp som er oppkrevet av detaljisten ved salg til forbruker. Det presiseres at avgiftsoppgjøret blir det samme uansett hvor mange omsetningsledd varen passerer før den blir omsatt til forbruker.

Et avgiftssystem med differensierte avgiftssatser, kan enten gjøres gjeldene i alle omsetningsledd eller legges til det siste leddet i omsetningskjeden. Det følger av den redegjørelsen som er gitt ovenfor at den tekniske gjennomføringen av en satsdifferensiering ikke har betydning for den endelige avgiftsbelastningen som legges på forbrukeren.

Det skal betales avgift ved innførsel av varer fra utlandet. I enkelte tilfeller skal det også beregnes avgift av tjenesteytelser utført i utlandet. Avgiften beregnes av, og innbetales til tollvesenet.

En registrert næringsdrivende som står som importør, kan i samme utstrekning som ved innenlandske anskaffelser føre avgiftsbeløp beregnet av tollvesenet til fradrag som inngående avgift i det ordinære avgiftsoppgjøret med fylkesskattkontoret. På denne måten vil avgift som skriver seg fra import (innførselsmerverdiavgift) nøytraliseres overfor registrerte næringsdrivende på samme måte som avgift beregnet av hvert tidligere innenlandske omsetningsledd.

Dersom det ikke foreligger fradragsrett for anskaffelsen, eller virksomheten ikke er registrert i avgiftsmanntallet, kan tollvesenets avgiftsberegning likestilles med den avgiftsberegning som foretas av sisteleddsselger ved salg til forbruker.

2.4.10 Momskompensasjonsordningen

En ordning med momskompensasjon ble praktisert i Norge i perioden 1974-1982. Den omfattet varene melk, smør, ost, kjøtt, margarin, fisk, hvalkjøtt og middagshermetikk av fisk og hvalkjøtt. Ved etablering av ordningen var det to hovedhensyn som var avgjørende for hvilke varer som skulle subsidieres:

- 1) varen måtte være viktig for den vanlige forbruker.
- 2) produksjons- og omsetningsforholdene måtte ligge til rette for kontroll av utbetalingen av kompensasjon og kontroll med at kompensasjonen kom forbrukeren til gode.

For at myndighetene skulle ha best mulig kontroll med utbetalingen, ble kompensasjonsbeløpet gitt som et tilskudd så tidlig som mulig i omsetningskjeden. Det var også en fordel at omsetningen gikk gjennom et samvirke siden en kontroll da kunne være enklere å gjennomføre. Kompensasjonen ble i hovedsak gjort gjeldende for varer som hadde maksimalpris eller andre former for administrative priser. På den måten ville en sikre seg at momskompensasjonen kom forbrukerne til gode.

Slik ordningen ble praktisert fungerte den for alle praktiske forhold som et forbrukersubsidium. Momskompensasjonen var et fast beløp pr. mengdeenhet av varen. Ved beregning av satsen tok man utgangspunkt i det totale beløpet som var vedtatt gitt i momskompensasjon, samt forventet salg og kom på den måten frem til en momskompensasjon pr. enhet. I den grad det viste seg at salget ble større (mindre) enn forventet, resulterte det i større (mindre) subsidieutbetalinger.

Fordi momskompensasjonen ble praktisert som en fast kronesats pr. enhet varierte den ikke selv om varens pris varierte. Dette var imidlertid lite viktig siden de varene som fikk momskompensasjon i hovedsak hadde en fast pris. For jordbruksprodukter er ikke prisene i dag like faste. For melk og melkeprodukter er det liten variasjon. For kjøtt varierer prisen endel over året. En reell momskompensasjonsordning ville da bety at momskompensasjonen varierte over året. For melkeprodukter ville dette nok være mulig å kontrollere (selv om det også foregår noe lavprissalg av disse). For kjøtt ville dette bli vanskeligere å administrere, og for de resterende produkter svært vanskelig.

2.5 SÆRAVGIFTER

De norske særavgiftene er beskrevet i tabell 2.5.1 og gjelder i dag for følgende produkter: alkoholholdige drikkevarer, tobakk, motorvogn (engangsavgift, årsavgift, kilometeravgift og omregistreringsavgift), bensinavgift, båtmotorer, elektrisk kraft, mineralolje, smøreolje, kull- og koks, kunstgjødsel, plantevernmidler, sjokolade og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer, avgifter på drikkevareemballasje, sukker, kosmetiske toalettmidler, honorarer til utenlandske kunstnere, dokumentavgift, charterreiser med fly, kassettbånd samt avgift på utstyr for opptak og/eller gjengivelse av lyd eller bilder mv.

Tabell 2.5.1: Avgiftssatser 1993.

Avgiftskategori	Avgiftssatser		Stortingets vedtak
	2. halvår 1992		1993
Brennevin og vin			
Grunnavgift, øre/vol.pst og liter			
- Brennevin	242,00		445,00
- Sterkvin	142,00		395,00
- Svakvin	142,00		160,00
Verdiavgift, pst. av utsalgspris ekskl. mva			
- Brennevin	55,00		25,00
- Sterkvin	55,00		25,00
- Svakvin	31,00		25,00
Øl, kr/liter			
Klasse 1	1,85		1,85
Klasse 2	12,10		12,10
Klasse 3	20,90		20,90
Tobakkvarer			
Sigarer, øre/gram	51,45		51,45
Sigaretter, kr/100-stk			
Små	99,40		99,44
Middels	105,20		105,20
Store	210,30		210,30
Røyketobakk, kr/SO gram	24,95		24,95
Snus, kr/SO gram	14,50		14,50
Skra, øre/gram	29,00		29,00
Sigarettpapir, øre/SO.stk	75,70		75,70
Motorvognavgifter			
Engangsavgift:			
Personbiler, varierende ¹⁾			
Kombinerte biler under 3,5 tonn	25 pst.		28 pst.
Varebiler	9 pst.		12 pst.
Minibusser og kombinerte biler over 3,5 tonn	0 pst.		12 pst.
Årsavgift, kr/år:			
Alm. sats	1 400,00		1 500,00
Motorsykler	1 150,00		1 200,00
Campingtilhengere	700,00		750,00
Kilometeravgift, varierende ^{1) 2)}			
Omregistreringsavgift, varierende ¹⁾			
Bensin, kr/liter			
Blyholdig	3,72		3,72
Blyfri	3,07		3,07
CO ₂ -avgift	0,80		0,80
Båtmotorer, kr/HK	97,00		100,00
Elektrisk kraft, øre/Kwh³⁾			
Generell sats	4,15		4,6
Redusert sats for deler av industrien	2,10		0,0
Redusert sats for øvrig industri			2,3
Produksjonsavgift			1,2

Tabell forts.

Tabell 2.5.1: Avgiftssatser 1993

Avgiftskategori	Avgiftssatser 2. halvår 1992	Stortingets vedtak 1993
<i>Mineralolje</i>		
Grunnavgift, kr/liter	0,17	0,00
CO ₂ -avgift, kr/liter	0,30	0,40
CO ₂ -avgift i 1993 for sildemel- og treforedlingsindustrien, kr/liter	-	0,20
Tilleggsavg, kr/l pr. 0,25 pst. svovel	0,07	0,07
Smøreolje, kr/liter ⁴)	0,50	0,50
<i>CO₂-avgift på kull og koks m.v., kr/kg</i>	<i>0,30</i>	<i>0,40</i>
<i>Sjokolade m.v., kr/kg</i>	<i>11,50</i>	<i>11,75</i>
<i>Sukker, kr/kg</i>	<i>3,65</i>	<i>3,65</i>
<i>Alkoholrie drikkevarer, kr/liter</i>	<i>1,00</i>	<i>1,02</i>
<i>Engangsemballasje, kr/stk</i>		
Brennevin og vin	2,50	2,50
Øl og kullsyreholdige alkoholrie drikkevarer	3,50	3,50
Kullsyrefrie alkoholrie drikkevarer	0,50	0,50
<i>Charterreiser med fly, kr/tur</i>	<i>335,00</i>	<i>335,00</i>
<i>Kosmetikk, pst. av engrospris</i>	<i>30,00</i>	<i>0</i>
<i>Honorar til utenl. kunstnere, pst. av hon.</i>		
Arrangør selv	15,00	15,00
Andre arrangører	30,00	30,00
<i>Dokument, pst. av salgsverdi</i>	<i>2,50</i>	<i>2,50</i>
<i>Kassettband, kr/stk</i>		
Uinnspilte lydassetter	3,35	3,40
Uinnspilte bildeassetter	16,80	17,10
Innspilte bildeassetter	16,80	0,00
<i>Annet opptaksutstyr, pst. av verdi</i>	<i>17,50</i>	<i>17,50</i>

¹) Spesifiserte satser fremgår i Stortingets vedtak om særavgiftene.

²) Kilometeravgiften vil bli avvirket i løpet av 1993 og erstattet av en avgift på autodiesel og en vektgradert årsavgift.

³) Forslag til omlegging av el-avgiften ble fremmet i egen proposisjon, St.prp. nr. 1 (1992-93) Tillegg nr. 9.

⁴) Smøreoljeavgiften forutsettes fjernet i 1993 når bransjens oppsamlingssystem for spillolje er etablert.

Av tabellen ser vi at de aller fleste særavgiftene er utformet som en stykkskatt, dvs som et fast kronebeløp pr enhet og således uavhengig av varens verdi. De viktigste unntakene er engangsavgiften for motorvogner, avgift på vin og brennevin og dokumentavgiften. Siden disse avgiftene er avhengige av verdien betegnes de vanligvis som verdiavgifter.

I tabell 2.1.1 er det angitt hvor mye de enkelte særavgiftene er anslått å innbringe for 1993. Vi ser der at det er kjøretøyavgiftene som gir de største inntektene, men at også avgiftene på alkoholholdige drikkevarer og tobakk utgjør betydelige inntekter. For 1993 anslås særavgiftene totalt å gi i underkant av 40 mrd. kr, som vil gi om lag 55 pst. av inntek-

ten som merverdiavgiften og investeringsavgiften forventes å gi.

Særavgiftene blir i hovedsak oppkrevet så tidlig som mulig i omsetningskjeden. For innenlandske produsenter påløper avgiftsplikten ved uttak fra lager. For importerte varer beregnes avgiften som en hovedregel ved import. Større importører med regelmessig import kan imidlertid registreres hos tollvesenet og derigjennom gis anledning til å ta varene særavgiftsfritt inn i landet og istedet beregne avgiften ved uttak fra lager. Bakgrunnen for denne ordningen har bl.a. vært de kontrollproblemer en ellers ville hatt i forhold til konkrete tilvirkere/importører samt hensynet til likebehandling av import og innenlandsk tilvirkning. Den avgiftspliktige sender avgiftsoppgaver til tolldistiktssjefen over månedens omsetning, levering/uttak og uttak til eget bruk innen den 18. i påfølgende måned. Kontroller blir gjennomført ved stikkprøver der man sammenligner avgiftsoppgavene med regnskapet.

2.6 HISTORISK OVERSIKT OVER ENKELTE SENTRALE VIRKEMIDLER BRUKT I FORDELINGSPOLITIKKEN

Det vil her bli pekt på tre sentrale trender i utviklingen av ulike skatters rolle som virkemiddel i fordelingspolitikken. Den første

trenden er at betydningen av indirekte skatter i fordelingspolitikken er blitt gradvis redusert. Luksusavgifter på produkter som silkevarer, pelsskinn og finere skotøy ble fjernet allerede på 1950-tallet. Kosmetikkavgiften ble opphevet den 1. januar 1993. Videre har det skjedd en omlegging i alkohol- og engangsgiften for motorvognner bort fra verdi og over på henholdsvis alkoholprosent og vekt. Dette må anses som et uttrykk for at disse avgiftene nå i større grad anses som virkemidler for å korrigere for eksterne virkninger. På subsidiesiden har det vært en tilsvarende tendens der forbrukersubsidiene og momskompensasjonsordningen er blitt redusert over de siste 15 år, selv om gjeninnføringen av forbrukersubsidier på ost var et skritt i motsatt retning.

Et annet utviklingstrekk er at bruken av fradragordninger er redusert, og at bruken av direkte overføringer har økt. Det tenkes her særlig på støtten til barnefamilier, hvor barnetrygden har økt mens betydningen av ulike fradragordninger er redusert.

De tredje utviklingstrekket som har funnet sted de siste årene er en overgang til økt bruttoskatt. En av bakgrunnene for denne omleggingen var at fradragene i stor grad kom personer med høy inntektsevne til del, og at en ville oppnå en bedre omfordelingseffekt ved overgang til bruttoskatt.

KAPITTEL 3

Merverdiavgiftssystemene i enkelte andre land**3.1 INNLEDNING**

Merverdiavgiftssystemet har siden 1960-årene blitt benyttet for beskatning av forbruk i en rekke europeiske land, og har kommet i stedet for en avgift på ett enkelt omsetningsledd. Ved årsskiftet 1990-91 benyttet 21 av OECDs 24 medlemsland merverdiavgiftssystemet.

Avgiftsplikten er som hovedregel generell både for omsetning av varer og tjenester, men området for avgiftsplikt kan likevel variere fra land til land. Dette gjelder både med hensyn til hvilke varer og tjenester som faller utenfor avgiftsområdet, og hvilke varer og tjenester som er unntatt fra avgiftsplikt gjennom et avgiftsfritak med fradragsrett.

Avgiftssatsen varierer også fra land til land. De fleste land har differensierte satser, slik at omsetning av visse typer varer og tjenester avviker fra en bestemt normalsats. Den avvikende satsen kan da være høyere eller lavere enn normalsatsen, og det er ikke uvanlig at et enkelt land benytter flere avvikende satser.

Det vil nedenfor bli gitt en kort oversikt over de merverdiavgiftssystemer som benyttes i enkelte andre europeiske land, og over EFs felles regelverk. Fremstillingen vil i første ikke gi et bilde av hvilke satser som benyttes, og hvorledes området for bruk av ulike satser er avgrenset. Disse landene har innrettet seg ulikt når det gjelder antall merverdiavgiftssatser og avgrensning av satsene.

Sverige innførte differensiering av merverdiavgiften 1. januar 1992, men har fra 1. januar 1993 redusert satsforskjellen. Danmark har én enkelt sats for beregning av avgift, mens Italia hadde pr. 31. desember 1992 flere forskjellige satser. Det britiske merverdiavgiftssystemet har regler om avgiftsfritak for 17 grupper av varer og tjenester, men har for øvrig ikke regler om lavere satser.

3.2 SVERIGE

I Sverige ble merverdiavgiftssystemet innført 1. januar 1969. Avgiftsplikten ble da gjort generell for omsetning av varer, mens den for omsetning av tjenester ble begrenset til de tjenesteytelser som uttrykkelig var oppregnet i loven. Avgrensningen av avgiftsområdet for

omsetning av varer og tjenester var således teknisk gjort på samme måte som i det norske avgiftssystemet.

Med virkning fra 1. januar 1991 ble det foretatt en betydelig omlegging av det svenske merverdiavgiftssystemet. Avgiftsplikten ble da gjort generell også for omsetning av tjenester. Etter gjeldende regler foreligger det således avgiftsplikt for all yrkesmessig omsetning av varer og tjenester, dersom det ikke er gitt særskilte unntak.

Omleggingen førte til at flere tjenesteytelser, som tidligere lå utenfor det avgiftspliktige området, nå ble trukket inn under avgiftsområdet. Eksempelvis kan nevnes at personbefordring, teletjenester, eiendomsforvaltning, økonomisk og juridisk rådgivning, revisjonsvirksomhet, frisørvirksomhet og vakthold ble avgiftspliktig.

Av tjenestekområder som fortsatt faller utenfor det avgiftspliktige området kan nevnes helse-, sosial- og undervisningstjenester, bank-, forsikrings- og finansieringstjenester. Videre faller heller ikke konserter, teater-, opera-, ballett-, kino- og sirkusforestillinger innenfor avgiftsområdet. For så vidt gjelder omsetning av varer, er unntakene svært begrenset, og gjelder i hovedsak omsetning av frimerker, sedler og mynter.

Frem til 1. januar 1991 ble det praktisert regler om redusert beregningsgrunnlag for omsetning av visse varer og tjenester. Det var adgang til å benytte et redusert beregningsgrunnlag på enten 60 pst. eller 20 pst. av det opprinnelige avgiftsgrunnlaget før avgiften ble beregnet. I realiteten innebar dette en lavere effektiv sats. Slike reduseringsregler gjaldt bl.a. for omsetning av visse varer og tjenester vedrørende byggearbeider og prefabrikerte hus, prosjekterings- og andre byggekonsulenttjenester m.v.

Reglene om redusert beregningsgrunnlag skulle bl.a. motvirke økt avgiftsbelastning på nærmere bestemte områder da merverdiavgiftssystemet ble innført. Ordningen ble avvirket i forbindelse med utvidelsen av det avgiftspliktige området i 1991. I regjeringens proposisjon ble det da anført at ordningen hadde ført til flere vanskelige avgrensningsspørsmål, og at slike regler ikke hører hjemme i et generelt og enhetlig merverdiavgiftssystem.

Helt siden merverdiavgiften ble innført har det svenske systemet, i likhet med det norske, inneholdt regler om avgiftsfritak med fradragrett (0-sats) for innenlandsk omsetning av visse varer og tjenester. Slike fritak gjelder for omsetning av aviser, drivstoff til fly, medisiner på resept samt tjenesteytelser vedrørende visse publikasjoner hvor omsetningen av disse faller utenfor avgiftsområdet.

Når det ses bort i fra reglene om avgiftsfritak, var det svenske merverdiavgiftssystemet inntil 1. januar 1992 basert på én avgiftssats for all avgiftspliktig omsetning av varer og tjenester.

Spørsmålet om differensierte avgiftssatser har vært utredet to ganger i 1980-årene. Den første av disse utredningene behandler fritak for matvarer, og ble fremlagt i 1983 i SOU 1983:54 «Skall matmomsen slopas?». Konklusjonen i denne utredningen var at satsen for merverdiavgift bør være den samme på matvarer som på andre avgiftspliktige varer.

Den andre utredningen, SOU 1989:35 «Reformrad mervärdeskatt m.m.», behandler i hovedsak spørsmålet om utvidelse av avgiftsområdet for tjenester, men komitéen fikk også i oppdrag å utrede fordeler og ulemper ved en lavere avgiftssats på matvarer. I utvalgets mandat ble det særlig vist til utviklingen innen EF. Komitéen ble derfor bedt om å vurdere virkningene av en differensiert avgift, herunder hvilke praktiske, administrative og kontrolltekniske vansker dette kunne føre til.

Komitéens konklusjon var at forbruk av matvarer bør avgiftsbelegges på samme måte som alt annet forbruk, dvs. med full merverdiavgift.

I juni 1991 fremla imidlertid regjeringen et forslag om lavere avgiftssats på matvarer, romutleie i hoteller, serveringstjenester og persontransport. Den lavere avgiftssatsen ble gjort gjeldende fra 1. januar 1992, og innebar at slike varer og tjenester skal avgiftsberegnes etter en sats på 18 pst. (ordinær sats er 25 pst.). Fra 1. januar 1993 er den lavere avgiftssatsen forhøyet til 21 pst.

For så vidt gjelder mat- og drikkevarer, skal den lave satsen benyttes på varer som omfattes av «livsmedelslagen». Etter denne loven anses «livsmedel» som matvarer, drikkevarer, nytelsesmidler og andre varer som kan fortæres av mennesker. Legemidler regnes ikke som «livsmedel». Dette innebærer at nesten alle produkter som på et eller annet vis kan fortæres av mennesker faller inn under ordningen med lav sats. Vann fra vannverk, alkoholholdige drikkevarer med unntak av «folkøl», samt tobakk faller imidlertid ikke inn under unntaket.

Lav sats for serveringstjenester omfatter også servering av drikkevarer.

Både kollektiv persontransport og drosjekjøring omfattes av området for lav sats. Videre skal charterturer og sightseeingturer avgiftsberegnes etter lav sats. Rene fornøynelsaktiviteter slik som berg- og dalbaner, bilbaner o.l. er ikke å anse som persontransport. Transport i skiheiser er likevel ansett som persontransport.

Utvalgets medlemmer hadde i desember 1992 et møte med ansatte i Riksskatteverket og representanter for länsskattemyndighetene for å undersøke hvilke erfaringer svenske skattemyndigheter hadde gjort med differensiert merverdiavgift.

Som det fremgår ovenfor, er området for lav sats for så vidt gjelder matvarer, avgrenset på en slik måte at alt som kan fortæres av mennesker faller innenfor denne ordningen. Det ble opplyst av svenske skattemyndigheter at dette, etter deres mening, var den eneste tilfredsstillende metoden for å avskjære tvil om hvilke varer som falt inn under området for lav sats. Erfaringene så langt var at det ikke i særlig mange tilfeller var reist spørsmål om en vare skulle avgiftsberegnes etter høy eller lav sats. Derimot ble det ansett som svært vanskelig å gjennomføre en differensiering basert på en oppregning av bestemte typer matvarer.

En ytterligere forutsetning for at selve avgrensningen ikke hadde vært særlig problemfylt, var at serveringsvirksomhet var trukket inn under området for lav sats. Det ble lagt stor vekt på betydningen av at de tilstøtende kategorier (f.eks. matomsetning – servering) hadde samme avgiftssats. På denne måten ble det ikke nødvendig å trekke grensen mellom salgsvirksomhet og serveringsvirksomhet. Hvis avgiftssatsen ikke hadde vært den samme for disse typer virksomheter, ble det antatt at dette kunne ha bydd på vanskelige avgrensninger. Som eksempel ble det nevnt den salgs-/serveringsvirksomheten som drives av pizza-restauranter. Vedrørende innretningen av avgiftsberegningen etter lav sats, ble det i Sverige ikke vurdert å begrense denne til siste omsetningsledd. Således ble det ansett som den beste løsningen å legge den lavere satsen på alle omsetningsleddene.

Legitimasjonen av salget fordelt på omsetning til lav sats og standardsats ble ansett som et problemområde. Etter hovedregelen skal det utstedes en faktura for hvert salg. Denne plikten gjelder imidlertid ikke for detaljhandelen, hvor dagens omsetning normalt bokføres som én post uten oppdeling på de ulike vareslag. Flere detaljister benytter imidlertid kassaapparater hvor det er mulig registrere ulike avgiftssatser, og etter de svenske skatte-

myndighetenes syn er dette den sikreste metoden for korrekt registrering av omsetningen.

Mindre detaljister har som regel ikke anskaffet slike kassaapparater, og må derfor fordele omsetningen på en annen måte. Riksskatteverket har derfor gitt anvisning på at innkjøpet i disse tilfellene kan legges til grunn for fordelingen. Det er da innkjøpet, med tillegg av beregnet fortjeneste, som danner grunnlaget for beregning av utgående avgift til de ulike satser.

Det ble fremhevet av representantene for de svenske skattemyndighetene at dette ikke var noen god løsning. Når man tvinges til å bruke «sjabloner» for beregning av avgift, ble det hevdet at dette i seg selv tyder på at systemet ikke er tilfredsstillende. Dette er således et sterkt argument mot differensiert merverdiavgift.

Ordningen med differensiert avgift har bare vært i bruk i Sverige siden 1. januar 1992. Det ble derfor fremhevet at det nå ikke foreligger noe materiale fra stedlig kontrollvirksomhet som viser i hvilken utstrekning det er feil i innberettet avgift fra de næringsdrivende.

3.3 AVGIFTSSYSTEMET INNEN EF

Det er en forutsetning for EF-medlemsskap at merverdiavgiftssystemet benyttes for alminnelig forbruksavgift. Reglene om et ensartet grunnlag for beregning av avgift på varer og tjenester er fastsatt i EF-rådets 6. avgiftsdirektiv av 17. mai 1977 med senere endringer. I tillegg til regler om omfanget av avgiftsplikten ved omsetning av varer og tjenester, inneholder direktivet også regler om hvem som skal anses som avgiftspliktige, hva som skal forstås med avgiftspliktig omsetning, tid og sted for avgiftspliktens inntreden, fradragsretten m.v. Utgangspunktet er at avgiftsplikten skal være generell både for varer og tjenester, men i direktivet er det likevel gitt en rekke unntak fra avgiftsområdet. Særlig gjelder det unntak for omsetning av tjenester, men også

varer som står i forbindelse med slike tjenesteytelser kan være unntatt. Av unntak kan nevnes helse-, sosial- og undervisningstjenester, visse kulturelle tjenesteytelser samt bank- og forsikringstjenester. Direktivet inneholder imidlertid overgangsregler som gjør det mulig for det enkelte medlemsland å fravike hovedbestemmelsene i en begrenset tidsperiode.

EF-regelverket gir rom for at de enkelte medlemslandene kan ha visse særordninger for merverdiavgift i forbindelse med landbrukssektoren. Med det tidspresst dette utvalget har arbeidet under, har det ikke vært mulig å få en oversikt som gir et godt og dekkende bilde av særordninger som gjelder i de forskjellige land og de valgmuligheter som foreligger når det gjelder merverdiavgiften. Ifølge innhentede opplysninger er det imidlertid klart at Danmark ikke har innført særordninger for landbruket.

I den svenske utredningen SOU 1992:6 del II «Slutbetänkande av utredningen om teknisk översyn av mervärdeskattelagen» uttales det at artikkel 25 i 6. direktiv gir en mulighet for en medlemsstat å innføre forenklede merverdiavgiftssystemer ved omsetning av jordbruks-, skogbruks- og fiskeprodukter hvis det viser seg at det ordinære systemet eller systemet for mindre virksomheter skulle medføre tilpassingsvanskeligheter. Hovedprinsippene for et slikt forenklet system innebærer at det ikke skal beregnes merverdiavgift på produktene og at det til gjengjeld ikke gis fradragsrett. Til gjengjeld får disse en viss kompensasjon for sin inngående merverdiavgift. Denne utbetales enten direkte av myndighetene eller av den virksomhet som kjøper produktene. Hvis kjøper har gitt kompensasjon er denne fradragsberettiget for kjøper. Størrelsen på kompensasjonen gis sjablonmessig.

Etter det utvalget har fått opplyst, ble det pr. 31. desember 1992 benyttet følgende avgiftssatser av medlemslandene i EF:

	Normal sats	Redusert sats	Forhøyet sats
Belgia	19,5	1,6 og 12	
Danmark	25		
Frankrike	18,6	2,1 og 5,5	
Hellas	18	4 og 8	36
Irland	16 og 21	2,3, 10 og 12,5	
Italia	19	4, 9 og 12	38
Luxemburg	15	3 og 6	
Nederland	18,5	6	
Portugal	16	5	30
Spania	15	6	28
Storbritannia	17,5	0	
Tyskland	14		

Innen EF søkes det å nå frem til en tilnærmet harmonisering av avgiftssatsene. I juni 1991 ble det oppnådd enighet om prinsippene for satsharmonisering. Rådet har 18. oktober 1992 vedtatt et direktiv om endring av 6. avgiftsdirektiv som innebærer at det fra 1. januar 1993 skal skje en innbyrdes tilnærming av merverdiavgiftssatsene etter følgende retningslinjer:

1.

Normalsatsen for merverdiavgift skal være minimum 15 pst. Dette innebærer at land med høyere normalsatser vil stå fritt i å opprettholde disse.

2.

Medlemslandene gis adgang til å benytte én eller høyst to reduserte satser begrenset nedad til 5 pst. Redusert sats kan benyttes på nærmere bestemte varer og tjenester, ifølge en omforent liste.

Denne listen inneholder følgende varer og tjenester:

- fødevarer (unntatt alkohol)
- vann (dvs vannforsyning)
- farmasøytiske produkter
- medisinsk utstyr for handikappede
- persontransport (mellom medlemslandene)
- bøker, aviser og tidsskrifter
- adgang til forestillinger i teatre, kinoer, messer, konserter, museer, utstillinger, biblioteker
- opphavsrettigheter, herunder arbeid utført av forfattere, komponister etc.
- råmaterialer for landbruket
- opphold i hoteller, campingplasser
- adgang til sportsbegivenheter
- veldedige/allmennnyttige tjenester
- sykehusbehandling og -opphold
- tannlegebehandling
- renovasjon, herunder gaterenhold
- begravelstjenester

De medlemsland som allerede benytter en lavere sats enn 5 pst., herunder 0-sats, kan i overgangsperioden fortsatt benytte denne satsen.

3.

De land som har særskilte, forhøyde satser (dvs. høyere enn normalsatsen) skal avskaffe disse.

EF har i sin harmoniseringsprosess ikke tatt stilling til hvorvidt differensiering av merverdiavgiften er et egnet virkemiddel i fordelingspolitikken. Imidlertid har EF kommisjonen, jf. omtalen under pkt. 3.8, i 1987 uttalt at én enkelt sats teoretisk sett ville være det mest effektive. Da nesten alle land hadde to eller flere satser, fant man at det ikke var mulig å gjennomføre et system med én enkelt sats.

4.

Dette resulterer i følgende momssatser for EF-landene pr 1. januar 1993:

	Normal sats	Redusert sats
Belgia.....	19,5	6 og 12
Danmark.....	25	25
Frankrike.....	18,6	15,5
Hellas.....	18	8
Irland.....	21	10 og 12,5
Italia.....	19	9 og 12
Luxemburg.....	15	6
Nederland.....	18,5	6
Portugal.....	16	5
Spania.....	15	6
Storbritannia.....	17,5	17,5
Tyskland.....	15	7

3.4 DANMARK

I Danmark ble merverdiavgiftssystemet innført i 1967. Avgiftsplikten var da generell for omsetning av varer. For omsetning av tjenester var avgiftsplikten begrenset til de tjenestetelsene som var særskilt oppregnet i loven. I 1978 ble det foretatt en omlegging av det danske avgiftssystemet, som innebar at også avgiftsplikten for omsetning av tjenester ble gjort generell slik som for omsetning av varer.

Etter de danske avgiftsreglene er således omsetning av både varer og tjenester avgiftspliktig med mindre det er gitt uttrykkelige regler om at omsetningen faller utenfor avgiftsområdet. For varer er disse unntakene svært begrenset og gjelder i hovedsak omsetning av frimerker og mynter når dette ikke er samleobjekter. Unntakene for omsetning av tjenester er langt mer vidtrekkende. Således er det bl.a. gitt unntak for helse- og sosialtjenester, yrkesmessig undervisning, personbefordring, utleie av fast eiendom med unntak av hotellvirksomhet o.l., bank-, finansierings- og forsikringstjenester og visse kulturelle aktiviteter. Imidlertid er det avgift på konserter, teater- og kinoforestillinger. De danske reglene inneholder også bestemmelser om fritak med fradragsrett (0-sats). Det er f.eks. fritak for innenlandsk omsetning av aviser og utenlandske tidsskrifter i abonnement, visse skip og fly, samt utleie og reparasjon m.v. av slike skip og fly.

Når det ses bort i fra reglene om 0-sats, er det danske merverdiavgiftssystemet basert på én avgiftssats for all avgiftspliktig omsetning av varer og tjenester.

Den danske merverdiavgiftsloven inneholder imidlertid en regel om refusjon for konsummelkprodukter m.v. hvor det heter:

« Skatteministeren bemyndiges til etter forhandling med landbruksministeren at fastsette regler om delvis refusion af merværdiafgift af konsummælksprodukter m.v. (bortset fra piskefløde og creme fraiche) og margarine, der sælges til direkte forbrug på hjemmemarkedet.»

Den refusjonsordningen det her er åpnet adgang til, har gjennom årenes løp omfattet et varierende antall meieriprodukter. Etter dagens regler er ordningen begrenset til morskmelkerstatning, og det ytes ikke refusjon til øvrige konsummilkprodukter eller til margarin. Refusjonsordningen administreres av avgifts- og tollmyndighetene, og utbetalingen skjer på grunnlag av særskilte oppgaver over det kvantum som er omsatt til direkte forbruk. Det er virksomheter som er autorisert for fremstilling av morskmelkerstatninger samt virksomheter som importerer slike varer fra utlandet som er berettiget til refusjon.

Selv om bestemmelsen om refusjon er tatt inn i merverdiavgiftsloven, og ordningen har den samme økonomiske virkningen for forbruker som en redusert avgiftssats, representerer dette likevel ikke noen ordning som kan sidestilles med et avgiftsfritak rent systemteknisk. I realiteten er dette en subsidieordning som kan sammenlignes med den kompensasjonsordningen som tidligere gjaldt her i landet.

Det er i Danmark bred politisk enighet om et momssystem uten differensierte satser.

3.5 ITALIA

I samsvar med hovedregelen innen EF, er avgiftsplikten generell både for varer og tjenester. Dette betyr at all omsetning av varer og tjenester er avgiftspliktig, med mindre det er gitt særskilte regler om fritak. Det italienske merverdiavgiftssystemet inneholder både regler om avgiftsfritak uten rett til fradrag for inngående avgift (omsetning utenfor avgiftsområdet), og avgiftsfritak med fradragsrett (0-sats).

Som nevnt inneholder EFs 6. avgiftsdirektiv regler for hvilke varer og tjenester som kan fritas uten rett til fradrag for inngående avgift. I hovedtrekk har derfor EF-landene like regler på dette området, men på grunn av eksisterende overgangsordninger kan det fortsatt være ulikheter mellom medlemslandene. Som eksempler på ytelser som er fritatt i Italia, kan nevnes undervisningstjenester, helse- og sosialtjenester, finansierings- og forsikringstjenester. Det er gitt regler om en nærmere avgrensning av de områdene som er fritatt.

Standardsatsen for beregning av merverdiavgift er i Italia 19 pst. Det ble pr. 31. desember 1992 benyttet fire ulike specialsatter: tre reduserte satser på 4 pst., 9 pst. og 12 pst. og

en forhøyet sats på 38 pst. Den forhøyde satsen måtte avvikes og antall reduserte satser reduseres fra 1. januar 1993 som følge av satsharmoniseringen.

For varer og tjenester som kunne omsettes til en lavere sats enn den normale, var det den reduserte satsen på 9 pst. som var mest benyttet. Det er utarbeidet en utførlig liste, som i alt består av 129 punkter over hvilke varer og tjenester som faller inn under denne satsen. For hvert av punktene er det vist til tolltariffens bestemmelser.

For nærmere å illustrere hvordan en slik avgrensning er foretatt – og hvor detaljert et slikt system vil måtte bli, gjengis de første femten punktene i listen¹:

1. Hester, esler, muldyr, og mulesler, levende (Tolltariffens nr. 01.01)
2. Sauer og geiter, levende (Tolltariffens nr. 01.04)
3. Kjøtt og spiselig slakteavfall av hester, esler, muldyr, sauer og geiter, ferskt, kjølt fryst eller dypfryst, saltet, i lake, tørket eller røkt (Deler av tolltariffens nr. 02.01 og 02.02)
4. Spiselig slakteavfall av hester, esler, muldyr og av storfe (inklusive bøfler), svin, sauer og geiter, ferskt, fryst eller dypfryst, saltet, i lake, tørket eller røkt (Tolltariffens nr. 02.01 og 02.06)
5. Levende fjærfe; kjøtt av fjærkre egnet til menneskeføde, enten ferskt eller fryst (Deler av tolltariffens nr. 01.05 og 02.02)
6. Kjøtt, spiselig slakteavfall og deler av dyreskrotten som hører inn under nr. 5, fersk, fryst, saltet, i lake, tørket eller røkt (Deler av tolltariffens nr. 02.02);
7. Husdyrkaniner, duer, harer, rapphøner, fasaner, frosker og andre levende dyr egnet til menneskeføde; kjøtt, spiselig slakteavfall og stykker herav, ferskt, saltet, i lake, tørket eller røkt; bier og silkeormer; fisk, levende, fersk, fryst eller dypfryst, ikke egnet til menneskeføde (Deler av tolltariffens nr. 01.06, 02.04, 02.06 og 03.01).
8. Kjøtt, spiselig slakteavfall og stykker, fryst eller dypfryst, av husdyrkaniner, duer, harer, rapphøns og fasaner (Deler av tolltariffens nr. 02.04)
9. Fett av fjærkre (ikke smeltet eller presset), ferskt, fryst, saltet, i saltlake, tørket eller røkt (Tolltariffens nr. 02.05).
10. Flesk, inkl. vom og svinefett (ikke smeltet eller presset), ferskt, fryst, dypfryst, saltet, i saltlake, tørket eller røkt, ikke egnet til menneskeføde (Deler av tolltariffens nr. 02.05, 02.06).

¹ Kilde: International Bureau of Fiscal Documentation. Utdrag fra publikasjonen «VAT in Europe».

11. Fisk, levende, fersk, fryst, dypfryst, egnet til menneskeføde, saltet, i saltlake, tørket eller røkt (Tolltariffens nr. 03.01 og 03.02).
Skalldyr og bløddyr, ferske, fryste, dypfryste, saltet eller i saltlake, skalldyr i skallet, kokt i vann (Tolltariffens nr. 03.03).
12. Yoghurt, kefir, kulturmilk, myse, kjerne-milk (eller skummet milk) og annen gjæret eller syrnet milk (Tolltariffens nr. 04.01).
13. Milk, konservert, konsentrert eller søtet (Deler av tolltariffens nr. 04.02).
14. Fløte fra fersk milk, konservert, konsentrert eller ikke konsentrert, søtet eller ikke søtet (Deler av tolltariffen nr. 04.02).
15. Fugleegg og eggeplommer, tørket eller konservert på annen måte, søtet eller ikke søtet, egnet til menneskeføde (Deler av tolltariffens nr. 04.05).

Den laveste satsen på 4 pst. ble i hovedsak benyttet på varer og tjenester levert av fiskere og jordbrukere. Også i dette tilfellet er det utarbeidet en liste på i alt 42 punkter over hvilke ytelser som faller inn under denne satsen. Som eksempler kan det nevnes følgende punkter:

3. Fersk milk, ikke konsentrert eller søtet, egnet for menneskeføde, tilberedt for detaljsalg, undergått pasteurisering og annen behandling påbudt ved sanitærlovgivning.
4. Smør, ost og ystel (Tolltariffens nr. 04.03, 04.04).
5. Grønnsaker og spiselige planter, ekskl. trøfler, ferske, fryste eller midlertidig konservert i lake, i svovelsyringvann eller i andre konserverende oppløsninger, men ikke spesielt tilberedt for direkte forbruk; tørket, dehydrert eller kondensert, også kuttet eller i stykker, men ikke videre tilberedt (Deler av tolltariffens nr. 07.01, 07.03, 07.04).

Fra mai 1991 ble det tatt i bruk en spesiell redusert sats på 12 pst. Denne satsen ble benyttet på omsetning av skalldyr som hummer, krabber og østers etc., og på planter, flettverk, tømmer samt kjøtt- og fiskeekstrakter. Videre ble omsetning av musikk- og videobånd samt plater omfattet av denne satsen.

Den forhøyde satsen på 38 pst. ble benyttet på ulike varer som typisk kan betegnes som luksusvarer. Oppregningen over slike varer er på i alt 8 punkter, hvorav følgende kan nevnes som eksempler:

- Arbeider av platina (unntatt slike som er til industriell eller medisinsk bruk og til bruk i laboratorier); produkter som delvis består av platina, hvis platinaen er en fremherskende faktor for prisfastsettingen.
- Pels og skinn av pelsverk, garvet eller tilberedt, også varer laget herav og brukt til duker, vesker, punger og andre lignende produkter, laget av sabel, hermelin, chinc-

hilla, ozelot, leopard, jaguar, gepard, tiger, panter, sebra, gaupe, mink, pekan, persisk lam, mår, oter, selskinn, sølvrev, polarrev, jerv, ape, ekorn, isbjørn, røyskatt og varer laget av disse pelsstypene.

- Musserende vin i flasker som er merket med opprinnelsessted, som angir «naturlig gjæring på flaske» iht. lovgivning (som f.eks. champagne).
- Biler og motorvogner referert til i Artikkelen 26(a) og (c) i presidentdekret 393 av 15. juni 1959; med en motorstørrelse over 2000 cm³ (ekskl. slike brukt til offentlig transport) eller med dieselmotorstørrelse på over 2500 cm³, ikke nevnt nedeunder under bokstaven e.

3.6 STORBRITANNIA

I likhet med systemene i de øvrige EF-land, er avgiftsplikten generell både for omsetning av varer og tjenester. Avgiftssystemet i Storbritannia inneholder videre regler om fritak uten rett til fradrag for inngående avgift, og fritak med fradragsrett.

Som det fremgår ovenfor, er det innen EF i hovedtrekk fastlagt hvilke varer og tjenester som kan holdes utenfor avgiftsområdet. Bl.a. gjelder dette for områder som helse- og sosialtjenester, undervisning, finansierings- og forsikringstjenester.

Standardsatsen for beregning av merverdiavgift er 17,5 pst. Storbritannia har ingen redusert eller forhøyet avgiftssats, men på flere områder er det gitt fritak med fradrag for inngående avgift (0-sats). I første rekke gjelder dette for omsetning av matvarer. Fritaket gjelder som hovedregel alle matvarer til bruk for mennesker, og er således ikke begrenset til såkalte basismatvarer.

Videre er det også avgiftsfritak med rett til fradrag for inngående avgift (0-sats) for flere andre vare- og tjenestegrupper. Blant annet er det fritak for omsetning av klær og skotøy til barn, strøm og brensel for husholdninger, bøker, visse former for persontransport og medisiner.

Det engelske avgiftssystemet inneholder i alt 17 ulike hovedgrupper av varer og tjenester som kan avgiftsberegnes til 0-sats. Dette gjelder:

- | | |
|----------|---|
| Gruppe 1 | - Mat |
| Gruppe 2 | - Avløpstjenester og vann |
| Gruppe 3 | - Bøker, m.v. |
| Gruppe 4 | - Lydbøker for blinde og funksjonshemmede og trådløse sett for blinde |
| Gruppe 5 | - Avisannonser (opphevet i 1985) |
| Gruppe 6 | - Nyhetstjenester |
| Gruppe 7 | - Drivstoff og kraft til bruk i hjemmet eller for veldedige formål |

- Gruppe 8 - Bygging av hus, m.v.
- Gruppe 8A - Beskyttede bygninger
- Gruppe 9 - Internasjonale tjenester
- Gruppe 10 - Transport
- Gruppe 11 - Campingvogner og husbåter
- Gruppe 13 - Pengesedler
- Gruppe 14 - Apotekervarer, medisiner, hjelpemidler til funksjonshemmede, m.v.
- Gruppe 15 - Importvarer, eksportvarer, m.v.
- Gruppe 16 - Veldigighetsvarer
- Gruppe 17 - Klær og fottøy

Hver av gruppene ovenfor er avgrenset mot varer og tjenester som skal avgiftsberegnes etter standardsatsen. Således er det gitt en detaljert oppregning over hvilke varer eller tjenester som faller inn under de enkelte hovedgruppene.

For å belyse hvorledes inndelingen av de forskjellige grupper er foretatt, inntas den offisielle avgrensningen av gruppe 17 - klær og skotøy:

Gruppe 17 - Klær og skotøy

Saksnr.:

1. Varer utformet som klær eller skotøy for små barn og ikke anvendelige for eldre personer.
2. Levering til bruk for andre personer enn egne ansatte av vernesko og arbeidshjelmer.
3. Beskyttelseshjelmer til bruk for person som kjører bil eller motorsykkel.

Merknader: (1) «Klær» innbefatter hatter og andre hodeplagg. (2) Saksnr. 1 innbefatter ikke klesvarer som er laget helt eller delvis av pelsskinn, unntatt -

- (a) hodeplagg;
 - (b) hansker;
 - (c) knapper, belter og spenner;
 - (d) ethvert plagg som påført pelsskinn med mindre det påførte pelsskinnet utgjør mer enn en femtedel av arealet av forsidematerialet eller, for nye plagg, utgjør en kostnad for produsenten som er større for ham enn kostnaden av de andre komponentene.
- (3) «Pelsskinn» betyr ethvert skinn med pels, hår eller ull unntatt: -
- (a) kaninskinn
 - (b) ullet saueskinn eller lammeskinn; og
 - (c) skinn som ikke er garvet eller beredt, av kveg (in-

kludert bøffelskinn), hester o.l., geiter eller kidd (med unntak av jemenitiske, mongolske og tibetanske geiter eller kidd), svin (inkludert navlesvin), gemse, gasele, hjortedyr eller hunder.

- (4) Saksnr. 2 og 3 gjelder bare når varene som er referert til under disse numrene er produsert i henhold til standarder for støvler eller hjelmer godkjent av Den britiske standardorganisasjonen og når disse varene har en merking som viser overholdelse av de relevante spesifikasjoner.

- (5) Saksnr. 1, 2 og 3 innbefatter levering av tjenester beskrevet i paragrafene 1(1) og 5(3) i Avdeling 2 i denne loven med hensyn til varene dekket av saksnumrene, men, når det gjelder varene under saksnummer 2, bare hvis varene er for annen bruk enn av de ansatte til personen som mottar tjenestene.

Av det vedtatte satsdirektivet fremgår at Storbritannia i en overgangsperiode vil kunne videreføre systemet med 0-satser også etter avgiftsharmoniseringen i EF fra 1993.

3.7 KONSEKVENSER AV EØS-AVTALEN

EØS-avtalen er ratifisert av Norge. Sveits har som eneste EFTA-land sagt nei etter folkeavstemning. De fleste EF-land har i lys av det sveitsiske nei avventet ratifisering av avtalen inntil det er vedtatt en justeringsprotokoll mellom partene. Justeringsprotokollen omhandler tekniske justeringer som følger av at Sveits ikke kommer til å delta.

Artikkel 10 i EØS-avtalens kapittel om det frie varebyttet setter forbud mot toll på import og eksport og på avgifter med tilsvarende virkning. Dette gjelder også fiskaltoll, dvs. toll og andre avgifter med tilsvarende virkning som hovedsakelig har til formål å skaffe inntekter til staten. Forbudet mot fiskaltoll innebærer imidlertid ikke noe forbud mot interne avgifter, forutsatt at det ikke favoriserer innenlandsk produserte varer.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med artikkel 14 som fastslår at avtalepartene ikke skal favorisere innenlandske varer ved at til-

svarende varer fra andre EØS-land - direkte eller indirekte - pålegges høyere interne avgifter. Artikkelen setter også forbud mot å pålegge avgifter på varer importert fra EØS-land for å gi produksjon av andre varer indirekte beskyttelse.

Avgjørende for spørsmålet om det foreligger avgiftsmessig diskriminering vil være om den interne avgiften behandler importerte og hjemmeproduserte produkter likt eller ikke.

EØS-avtalen gjelder ikke for jordbruksvarer med unntak for bearbeidede landbruksvarer iht. avtalens protokoll 3. EØS-avtalens art. 61 som i utgangspunktet setter et forbud mot statsstøtte kommer derfor ikke til anvendelse. De industrielt bearbeidede landbruksvarene som omfattes av EØS-avtalens protokoll 3 er imidlertid frihandelsvarer, og statsstøtteregele vil derfor omfatte disse varene.

Lov om kompensasjon for merverdiavgift på matvarer av 14. desember 1974 knytter en kompensasjonsordning direkte opp til norskproduerte varer. Ved eventuell utforming av en ny momskompensasjonsordning for matvarer medfører ikke EØS-avtalen nye begrensninger. For disse varene vil det være GATT-avtalens bestemmelser for jordbruksvarer som gjelder. For varer hvor det er bundet tollsats i GATT må en differensiert moms være ikke diskriminerende mellom norskproduerte og importerte varer. Dette vil ikke gjelde for varer hvor tollsatsen ikke er bundet, dvs de fleste jordbruksvarer. Når det gjelder bearbeidede landbruksvarer iht. Protokoll 3, vil forskjellsbehandling med hensyn til merverdiavgift mellom norske og importerte varer ikke være i samsvar med EØS-avtalen. Eksempler på Protokoll 3-varer er sjokolade, kjeks, iskrem, knekkebrød og kaker.

Artikkel 61 i EØS-avtalen lyder:

«1. Med de unntak som er fastsatt i denne avtale skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som fordreier eller truer med å fordreie konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

2. Forenlig med denne avtales funksjon skal være:

- a) støtte av sosial karakter som gis de enkelte forbrukere, forutsatt at den ytes uten forskjellsbehandling på grunnlag av varenes opprinnelse, b) støtte som har til formål å bote på skader som skyldes naturkatastrofer eller andre eksepsjonelle hendelser.

3. Som forenlig med denne avtales funksjon kan anses:

- a) støtte som har til formål å fremme den økonomiske utvikling i områder der levestandarden er unormalt lav, eller der det er alvorlig underbeskjeftigelse,
- b) støtte som har til formål å sikre at et viktig prosjekt av felles europeisk betydning kan realiseres, eller å bote på en alvorlig forstyrrelse av økonomien i en av EF's medlemsstater eller en EFTA-stat,
- c) støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser,
- d) andre former for støtte angitt av EØS-komiteen i samsvar med del VII.

EØS-avtalen har utover bestemmelsene om forbudet mot avgiftsmessig diskriminering ikke omfattet skatter og avgifter. I forhold til EF betraktes EFTA-landene som tredjeland i merverdiavgiftssammenheng. Dette innebærer at en ikrafttredelse av EØS-avtalen ikke innebærer noen endring i den praktiske håndteringen av merverdiavgiften ved innførsel og utførsel. Grensekontrollen forutsettes opprettholdt mellom EF-land og EFTA-land. Hovedregelen vil fortsatt være, at de næringsdrivende ikke skal betale merverdiavgift ved salg av varer til utlandet og ved omsetning av tjenester, som helt ut er til bruk i utlandet og at avgift skal betales ved import.

EØS-avtalen vil ikke medføre endringer i det norske regelverket vedrørende merverdiavgiften.

3.8 KONSEKVENSER AV ET EVENTUELT EF-MEDLEMSKAP

Som det fremgår av punkt 2.4 og 3.3 er det norske merverdiavgiftssystemet i vesentlige trekk i samsvar med de regler og retningslinjer som i dag gjelder innen EF. Dette gjelder bl.a. regelen om generell avgiftsplikt på varer, regler om hvem som skal beregne - og innbetale avgift, reglene om hvilke omstendigheter som utløser plikt til å beregne merverdiavgift (levering og uttak, beregningsgrunnlaget, fradragsrett for inngående merverdiavgift og samhandel med tredjeland).

I motsetning til det som gjelder innen EF har det norske merverdiavgiftssystemet ingen generell regel om at det skal beregnes merverdiavgift ved omsetning av tjenester. Det norske systemet går ut på at det er bare de tjenester som er nevnt i loven som er avgiftspliktige.

På dette området synes det å være nødvendig med en endring slik at det innføres avgiftsplikt på de samme typer tjenester som er avgiftspliktige etter 6. direktiv. Det antas at vi

må legge om systemet slik at vi får en generell avgiftsplikt ved omsetning av alle typer tjenester (med mindre de er spesielt unntatt). Eksempler på tjenester som må trekkes inn under det avgiftspliktige området er personbefordring, hotellopphold og annen romutleie, advokattjenester, reisebyråers formidlingstjenester og visse formidlings- og meglertjenester.

Mulighetene for eventuelle unntak eller overgangsordninger må klarlegges. En omfattende systemendring vil kunne kreve en viss tid og det må avklares og eventuelt forhandles om tidsskjema for gjennomføringen. Reglene om innførsel og utførsel av varer og tjenester til andre medlemsland må endres i samsvar med de prinsipper som nå er innført internt i EF.

Ved etableringen av det indre marked ble de fiskale grenser mellom EFs medlemsland avskaffet. Som følge av dette skal det ikke lenger oppkreves avgift ved import samt at det ikke skal skje avløfting av avgift ved eksport ved handel mellom EF-land. De nye regler for merverdiavgift ved handel mellom EF-land er fastsatt i Rådets direktiv 91/680/EC, som er et endringsdirektiv til 6. avgiftsdirektiv. Ordningen er midlertidig og forutsettes å bli erstattet av en permanent ordning i 1997. Etter overgangsordningen skal salg av varer mellom medlemsland avgiftsbelegges på kjøpers hånd i mottakerlandet. Ved handel mellom avgiftspliktige skal kjøper oppgi avgift i det land hvor varen leveres og vil kunne føre avgiften til fradrag i avgiftsoppgaven for den samme terminen. Selger skal ikke fakturere med avgift når varene leveres til et annet medlemsland og kjøper er registrert.

Et eventuelt EF-medlemskap vil således innebære at reglene for oppkreving og innbetaling av avgift ved handel mellom Norge og de øvrige EF-landene vil måtte endres betydelig. Grensekontrollen for så vidt gjelder avgift vil måtte oppheves. En utvidet informasjonsplikt overfor avgiftsmyndighetene vil måtte føre til tilslutning til de informasjons- og kontrollsystemer som etableres innen EF.

Det er intet formelt til hinder for at Norge beholder en generell sats på 22 pst. Alle land med høyere sats enn normalsatsen på 15 pst. kan opprettholde disse. Medlemslandene har som nevnt adgang til å benytte én eller to reduserte satser på minst 5 pst. Dette innebærer imidlertid ikke at det er noe krav om at man skal ha differensierte satser.

Som et argument for differensiering av avgiften er anført at dette er et system som anvendes i EF og at det ikke bør være vanskeligere å praktisere her.

Utvalget kan ikke se at dette bør være et avgjørende argument for å innføre differensiering av avgift. Det er politiske og historiske forhold som er bakgrunnen for at EF-landene (unntatt Danmark) har differensierte satser. Bruk av særavgifter og subsidier har f.eks. ikke vært så utbredt i land på kontinentet som tilfellet har vært i Norden. Merverdiavgiften har derfor også vært brukt som en luksusavgift ved at det har vært anvendt høyere satser på mer luksusbetonte varer.

EF-rådet fikk i 1985 fremlagt en «Hvitbok» fra Kommisjonen hvor det på side 49 i dansk oversettelse er uttalt følgende: «Til trods for, at for øjeblikket er almindeligt med ordninger med flere satser, er der alligevel meget der taler for en enkelt sats.» I august 1987 fremla Kommisjonen (Com 87) 320 forslag om harmonisering av bl.a. satsene for merverdiavgift og det ble i den forbindelse uttalt: «From the above it can be seen that all Member States, with the exception of Denmark and the UK, apply more than one rate. Thus although the Commission accepts that, in theory, a VAT system with only one rate is the simplest and most efficient structure, it is clear that such an approach would have disruptive consequences for all Member States, other than the two mentioned, and is unlikely to be acceptable to the Community as a whole. It is therefore proposed that a multi-rate system should be adopted.» Da nesten alle medlemsland allerede hadde to eller flere satser fant således Kommisjonen at det ikke var mulig med én sats selv om et system med én enkelt sats teoretisk hadde vært det enkleste og mest effektive.

Ved et eventuelt EF-medlemskap må spørsmålet om merverdiavgift innen landbrukssektoren undergis en grundig vurdering etter at det er innhentet en oversikt over EFs samlede jordbruksordninger og den valgfrihet som gis i henhold til merverdiavgiftsdirektivet.

I Stortingets vedtak av 18. desember 1992 er det skissert et alternativ med lovfestet momskompensasjon på visse matvarer, melk, ost og kjøtt. Lov om kompensasjon for merverdiavgift på matvarer av 14. desember 1974 knytter kompensasjonsordningen direkte opp til norskproduserte varer. Dette vil neppe være i samsvar med Romatraktatens grunnleggende prinsipper om ikke-diskriminering.

Spørsmålet om en slik ordning i det hele tatt er forenlig med EFs system for merverdiavgift må undergis en selvstendig vurdering. Disse spørsmålene er kompliserte og så tidkrevende å få innsikt i, at de etter utvalgets syn bør gjøres til gjenstand for en egen utredning dersom det blir aktuelt.

KAPITTEL 4

Andre utredninger av differensiert merverdiavgift**4.1 INNLEDNING**

I utvalgets mandat heter det bl.a. at utvalget skal: «sammenfatte tidligere utredninger av spørsmålet om differensiert merverdiavgift – både de administrative/avgiftstekniske og de fordelingsmessige sider med en slik ordning.» I dette kapitlet vil det først bli gitt en kort gjennomgang av utviklingen av omsetningsavgiften/merverdiavgiften og deretter vil det bli en kronologisk gjennomgang av de utredninger som har behandlet en differensiering av omsetnings-/merverdiavgiften.

4.2 HISTORISK UTVIKLING AV OMSETNINGSavgIFT/MERVERDIAVGIFT

Den alminnelige omsetningsavgiften ble innført fra 1. juli 1935 under betegnelsen «midlertidig omsetningsavgift til kriseformål». Avgiften var kumulativ og ble fastlagt til 1 pst. på hvert omsetningsledd. Satsene ble i første halvdel av 1940 økt, først til 2 pst. og deretter til 3 pst.

Fra september 1940 gikk en over til et system hvor avgiften ble lagt på siste ledd i omsetningen av varer. Avgiftssatsen ble forhøyet til 10 pst. Fra 1. juli til 1. august 1947 ble det anvendt to avgiftssatser med 10 pst. på jordbruksvarer og 6,25 pst. på andre varer. Problemene med å praktisere to forskjellige avgiftssatser førte til at man fra 1. august samme år satte avgiftssatsen til 6,25 pst. for alle varer. Satsen ble hevet til 10 pst. igjen fra april 1951. 1. desember 1964 ble satsen hevet til 12 pst. (13,64 pst. eksklusive avgiftsbeløpet). Denne avgiftssatsen ble beholdt frem til 1970, da sisteleddssystemet ble opphevet.

Merverdiavgiften ble innført 1. januar 1970. Avgiftsplikten omfatter i prinsippet alle slags varer, og avgiften beregnes på alle ledd i omsetningen. Tjenester faller inn under avgiftsplikten i den utstrekning de er uttrykkelig nevnt i loven. Merverdiavgiften er i prinsippet ikke kumulativ fordi næringsdrivende som er avgiftspliktige får fradrag for inngående merverdiavgift. Avgiftsoppkrevingen er derfor begrenset til verditilveksten på vedkommende omsetningsledd. Avgiftssatsen ble satt til 20 pst. (mot 13,64 pst. i det daværende sisteleddssystemet). Hovedbegrunnelsen for

omleggingen var et ønske om en overgang til mindre direkte beskatning og mer indirekte beskatning.

Den 1. januar 1993 ble avgiftssatsen hevet til 22 pst. Dette var ledd i en krisepakke som bl.a. innebar en senkning av arbeidsgiveravgiften.

4.3 TIDLIGERE UTREDNINGER OG FORSLAG OM avgIFTSFRITAK FOR MATVARER

Spørsmålet om en differensiering av omsetnings-/merverdiavgiften er blitt behandlet i en rekke utredninger siden 1945. For de aller fleste utredningene har spørsmålet vært hvorvidt det skulle være en lavere momssats på matvarer. Hovedsakelig har utredningen lagt vekt på de administrative/kontrollmessige sidene knyttet til differensiering, men noen har også betont de økonomiske, herunder fordelingsmessige sidene.

Nedenfor gis det en kort oversikt over de utvalgsutredninger som har vært fremlagt etter 1945, samt en helt kort oppsummering av de hovedsynspunkter som fremkommer i utredningene.

4.3.1 Avgiftsutvalget av 1946 (Lund-utvalget)

Dette utvalget hadde til oppgave å utrede, en omlegging av omsetningsavgiften med sikte på gradering etter forbrukets art. Utvalget uttalte at en omsetningsavgift på 10 pst. innebar en uforholdsmessig beskatning av de lavere inntektsgrupper og barnerike familier, og foreslo derfor i utgangspunktet et avgiftsfritak for de viktigste matvarene. Til gjengjeld ble det foreslått økte avgifter på varer som gull- og sølvarer, silke, parfyme, og å innføre avgift på flere varer som is krem, pelsverk, fotografiapparater og en del andre varer.

Senere uttalte utvalget i en tilleggsuttalelse at det beste systemet, særlig ut fra de kontrollmessige vanskene et omfattende unntak ville innebære, var å bygge på en ensartet avgift med færrest mulig unntak. På denne bakgrunn anbefalte utvalget at det i stedet for det opprinnelige forslaget om fritak for bestemte matvarer ble foretatt en generell avgiftsreduksjon fra 10 pst. til 6,25 pst.

4.3.2 Finansdepartementets skatteutvalg av 1952 (Gøthe-utvalget)

Dette utvalget ble nedsatt i juni 1952 for å undersøke og vurdere det norske skatte- og avgiftssystemet med sikte på den kommende forberedelse av statsbudsjettet for 1953/54. For så vidt gjaldt spørsmålet om fritak for omsetningsavgift for enkelte varegrupper, fremhevet utvalget den store kontrollmessige fordelene som lå i én felles sats ved omsetning fra detaljister. Det ble videre uttalt at et fritak for visse varegrupper ville føre til svikt i grunnlaget for en effektiv kontroll. Teknisk ble det derfor ansett langt mer rasjonelt å opprettholde den generelle sisteleddsavgiftsplikten for varer, mot at det eventuelt ble gitt tilskudd til senking av prisene på nærmere bestemte nødvendighetsvarer. Dette ville etter utvalgets mening også gi mulighet for en mer sosial gradering enn et avgiftsfritak.

4.3.3 Avgiftsutvalget av 1953 (Jahn-utvalget)

Utvalgets hovedoppgave var å vurdere om det burde foretas endringer i omsetningsavgiften sett i sammenheng med særavgifter, skattene m.v. Det ble funnet mest hensiktsmessig å opprettholde omsetningsavgiften, men at det ble gitt fritak for visse varegrupper kombinert med særavgifter og subsidier for enkelte varer. Utvalget fant ikke å kunne gå inn for et generelt fritak for matvarer, men et flertall foreslo avgiftsfritak for melkeprodukter, frukt, grønnsaker og margarin. Et mindretall tok avstand fra forslaget om fritak av kontrollmessige grunner.

I avgiftsproposisjonen for 1955 fant Regjeringen ikke å kunne ta opp forslaget om avgiftsfritak for disse matvarene. Det ble lagt avgjørende vekt på de kontrollmessige og tekniske vanskelighetene et slikt fritak ville medføre. Bl.a. ble det pekt på at reglene for den alminnelige omsetningsavgiften skulle være enkle å praktisere, og at et fritak både ville komplisere kontrollen, og vanskeliggjøre arbeidet for de næringsdrivende som innkrever avgiften.

4.3.4 Finansdepartementets avgiftsutvalg av 1954

Utvalget under ledelse av Odd Gøthe, skulle gi en prinsipiell og praktisk vurdering av det norske avgiftssystemet. En skulle også såvidt mulig forberede den departementale behandling av innstillingen fra avgiftsutvalget av 1953. Generelt mente utvalget at det må meget sterke grunner til før en går inn for en gradering av omsetningsavgiften. En la avgjørende

vekt på enkle og greie regler. Unntak fra den generelle avgift skaper problemer både for kontrollmyndighetene og omsetningsleddet. I sin konklusjon uttalte utvalget bl.a.:

«Utvalget er kommet til at den vanlige omsetningsavgiften fortsatt bør spille en sentral rolle i vårt skattesystem. De sosiale hensyn kan ivaretas gjennom den progressive inntektsskatt og særavgifter, samt statsbudsjettets utgiftsside, herunder subsidiene.

.....

Omsetningsavgiften bør fortsatt kreves opp på siste ledd i omsetningen. Skulle det bli aktuelt for staten å redusere sine inntekter av den vanlige omsetningsavgiften, bør eventuell reduksjon skje gjennom en nedsettelse av den generelle avgiftssatsen på siste ledd i omsetningen.

.....

En fraråder bestemt noe fritak for matvaregruppen frukt, bær, poteter og grønnsaker. En fraråder også at omsetningsavgiften sløyfes for melk, melkeprodukter og margarin, mot en tilsvarende reduksjon i subsidiene.»

4.3.5 Avgiftsutvalget av 1955 (Thesen-utvalget)

Dette utvalget hadde som mandat å vurdere en omlegging av den alminnelige omsetningsavgiften til et system med avgift på et tidligere ledd i omsetningen. Det var videre forutsatt at utvalget også drøftet om og i hvilken utstrekning det kunne bli nødvendig å frita omsetning av uforedlede produkter fra jordbruk og fiske fra denne avgiften. I utvalgets innstilling er det således oppregnet hvilke matvarer som burde fritas ved en omlegging av avgiftsplikten til engros-/produsentleddet.

Et flertall konkluderte imidlertid med at det ville hefte betydelige ulemper ved en omlegging av avgiftssystemet, og at et avgiftsfritak for visse matvarer ville skape praktiske vansker. Flertallet anbefalte derfor at sisteleddssystemet ble opprettholdt.

4.3.6 Poulson-utvalget av 1958

Dette utvalget hadde til oppgave å «... klarlegge de problemer som reiser seg i forbindelse med pris- og inntektsutviklingen i den nærmeste fremtid, og i tilfelle å legge frem de forslag som utvalget mener kan bidra til en løsning av disse problemer —.»

I innstillingen ble det trukket frem fire ulike virkemidler som etter utvalgets mening sto til statens disposisjon for å påvirke prisutviklingen. Disse virkemidlene var a) opphevelse eller reduksjon av særavgifter, b) generell senking av den alminnelige omsetningsavgift, c) fritak for omsetningsavgift av bestem-

te, varer, og d) øking av subsidier. Alternativ a) ble ansett som lite hensiktsmessig, samtidig som nedgangen i statsinntektene ville bli store. Også alternativ b) ville gi en sterk inntektsnedgang for staten sett i forhold til fallet i levekostnadsindeksen. Både alternativ c) og d) ble ansett å hindre stigning i levekostnadsindeksen med rimelige beløp sammenlignet med de to andre avgiftsendringene. Et flertall anbefalte å fritak visse matvarer for omsetningsavgift, i stedet for å øke subsidiene, og det ble i denne forbindelse uttalt følgende:

«Utvalgets flertall vil anbefale at man i den nåværende situasjon går veien om opphevelse av omsetningsavgiften på visse matvarer i stedet for å øke subsidiene. Skulle en opphevelse av omsetningsavgiften på matvarer medføre for store administrative vanskeligheter, måtte en rent midlertidig subsidieøkning komme til anvendelse inntil de administrative vanskeligheter for gjennomføringen av avgiftsopphevelsen var overvunnet.»

Utvalget mindretall avga følgende bemerkning:

«Subsidiering av visse matvarer og reduksjon av omsetningsavgift for de samme varer er, prinsipielt sett, likeverdige tiltak. Men de kan likevel bli gjenstand for ulik politisk vurdering. Det kan således vise seg enklere å få redusert subsidier igjen enn å få opphevet et midlertidig unntak fra den alminnelige omsetningsavgift. Skulle slike unntak bli varige, og krav om dem kanskje forplante seg til flere varegrupper, ville det være uheldig. Den alminnelige omsetningsavgift, i dens nåværende forholdsvis greie form, er en hjørnestein i aktuell norsk finanspolitikk. Dette syn må en fortsatt bygge på, inntil en eventuelt finner fram til helt nye og mer hensiktsmessige former for beskatning.»

Dette fritaksspørsmålet ble behandlet under drøftinger mellom Regjeringen og nærings- og arbeidslivets organisasjoner ved årsskiftet 1958-59. Fra organisasjonene i landbruket ble det fremsatt forslag om avgiftsfritak for melk og melkeprodukter, frukt, bær, grønnsaker, poteter og egg. En vurdering av endringer i omsetningsavgiften, herunder fritak for visse matvarer, ble lagt til Avgiftsutvalget av 1959, jf. nedenfor.

4.3.7 Avgiftsutvalget av 1959 (Getz Wold-utvalget)

Utvalgets mandat besto bl.a. i å vurdere et avgiftsfritak for visse matvarer. En skulle også ta stilling til et konkret forslag fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Kooperative Landsforening om et fritak for omsetningsavgift på melk og melkeprodukter, frukt, bær, grønnsaker, poteter og egg.

I behandlingen av skattenes sosiale tilpassning uttaler utvalget at kravet om en rettferdig sosial fordeling ikke uten videre kan stilles til den enkelte skatte eller avgift. Finanspolitikkenes betydning for inntektsfordelingen er bestemt av hvordan hele systemet av direkte og indirekte skatter, subsidier og stønader virker inn på den vare- og tjenestemengde som står til disposisjon for forbrukerne i ulike grupper, og det er derfor også som et ledd i dette systemet hvor skatt og avgift må vurderes.

Arbeidsgruppen under utvalget som skulle vurdere de avgiftstekniske og administrative sider ved det konkrete fritaksforslaget, kom til at fritaksordningen i tilfelle måtte baseres på innkjøpet av de fritatte vareslag. Hovedutvalgets flertall sluttet seg til dette. Flertallet uttaler imidlertid at avgiftskontrollens arbeid og vanskeligheter med de handlende vil bli betydelig større under fritaksordningen enn under den någjeldende ordning. Videre uttrykkes det at fritaksordningen på flere måter ville bryte med det någjeldende system. Den ville også være egnet til å dra etter seg krav om ytterligere fritak.

Utvalget har derfor ikke villet foreslå noe avgiftsfritak for en mer eller mindre omfattende gruppe av matvarer. Det foreslås imidlertid at den del av inntekten av omsetningsavgiften som kommer fra matvarer prinsipielt skal nyttes til subsidiering av viktige forbruksvarer.

4.3.8 St. meld. nr. 54 for 1960-61

I meldingen, hvor både innstillingen fra avgiftsutvalget av 1955 og innstillingen fra avgiftsutvalget av 1959 ble omtalt, ble det blant annet på side 115 at et avgiftsfritak på visse matvarer ville føre til sterk økning både i vanskeligheter og i arbeid med avgiften så vel for de næringsdrivende som for kontrollen. Det ble videre lagt vekt på å bevare omsetningsavgiftens generelle karakter, idet et fritak måtte forventes å føre til krav om fritak også på andre områder. Det ble videre fremhevet at et matvarefritak, selv om det ble begrenset til bare å omfatte melkeprodukter, ville virke vesentlig mindre nøytralt på forbruk, produksjon og omsetningsformer, enn en unntaksfri ordning.

Det ble videre pekt på at de sosiale hensyn som isolert sett kunne oppnås, bedre kunne tilgodeses ved subsidier og andre støttetiltak enn ved et avgiftsfritak for melk, melkeprodukter, frukt m.v.

Regjeringen fant således ikke å kunne foreslå at det ble innført avgiftsfritak for visse matvarer.

4.3.9 St.prp. nr. 1 for 1964-65. Skatter og avgifter til statskassen

Spørsmålet om omsetningsavgift på matvarer ble tatt opp i proposisjonen fordi det i Stortinget var fremsatt en anmodning om utredning av muligheten for å bruke et beløp som tilsvarte beregnede inntekter av omsetningsavgiften på matvarer til varige subsidier på matvarer.

Det ble i proposisjonen gitt uttrykk for at det var en uløselig oppgave å skille ut visse poster blant subsidiene til gjennomføring av jordbruksavtalen som skulle regnes som motpost til matvareandelen av omsetningsavgiften. Departementet anså videre at så lenge de samlede subsidier lå høyere enn omsetningsavgiften på matvarer, måtte prinsippet om sammenbinding av subsidier og omsetningsavgift på matvarer sies å være gjennomført.

4.3.10 Skattekomitéen av 1966 (Sandberg-komitéen)

Skattekomitéen foreslo en omlegging av avgiftssystemet fra et system med alminnelig omsetningsavgift (sisteledsavgift) til et merverdiavgiftssystem. Forslaget bygget på prinsippet om én avgiftssats, og i denne forbindelse ble det pekt på at graderte satser ville svekke systemets nøytralitet og skape vansker både for næringslivet og for avgiftsadministrasjonen. Således het det at differensierte satser ikke kunne anbefales ut i fra en administrativ og kontrollteknisk vurdering.

De samme synspunktene ble også lagt til grunn i Ot.prp. nr. 17 for 1968-69 om innføring av merverdiavgiftssystemet. Her ble det forutsatt at avgiftssatsen skal være generell, samtidig som det uttales at differensierte avgiftssatser vil reise en rekke grensedragnings- og kontrollproblemer.

4.3.11 Vedlegg nr. 2 til St.meld. nr. 79 for 1972-73, Revidert Nasjonalbudsjett 1973

Landsorganisasjonen i Norge tok i brev til Regjeringen av 7. september 1972 opp spørsmålet om en generell reduksjon av merverdiavgiften på matvarer. Et embetsmannsutvalg i Finansdepartementet fikk i oppdrag å utrede dette spørsmålet. Denne utredningen ble fremlagt i februar 1973, med en tilleggsuttalelse av april samme år. Utvalget fant ikke å gå inn for en ordning med lavere merverdiavgift på matvarer.

I utredningen ble det slått fast at norsk omsetningsavgift tradisjonelt har vært basert på prinsippet om én avgiftssats. Prissubsidier,

skattelette og andre sosiale stønadssystemer er etablert som et totalt stønadssystem ment til å motvirke uheldige sosiale virkninger av omsetningsavgiften. Dette stønadssystemet ble ytterligere utbygget i forbindelse med overgangen til merverdiavgift i 1970.

Lavere avgiftssats på matvarer ville etter utvalgets mening bl.a. medføre en rekke nye prinsipielle, praktiske og administrative problemer, og ville i betydelig grad svekke det offentlige kontroll med de næringsdrivendes avgiftsberegning og avgiftsoppkreving.

Det ble videre understreket at lavere sats på matvarer lett kan føre til krav om ytterligere fritak. Fordi merverdiavgiften er av stor betydning som offentlig finansieringskilde, vil en svekkelse av systemet gjennom særordninger gjøre det nødvendig å øke satsene i andre deler av skattesystemet eller senke de offentlige utgiftene.

Etter at det fra regjeringens side ble påpekt at en generell lavere sats for et så vidt stort varespekter som matvarer ville skape store finanspolitiske og tekniske vansker, ble utvalget senere bedt om å vurdere reduksjon eller avgiftsfritak for visse klart definerte og sosialt viktige matvarer. I denne forbindelse ble det spesielt nevnt matvarer som melk, melkeprodukter og margarin.

I sin tilleggsuttalelse pekte utvalget på at de betenkeligheter som knyttet seg til lavere merverdiavgift på matvarer i prinsippet ikke var avhengig av omfanget av det vareutvalg som ville falle inn under en slik ordning, selv om problemene kunne bli noe mindre. Videre heter det at de tekniske og administrative problemene som tidligere var omtalt, i første rekke knytter seg til et fritak for omsetning på detaljleddet. Ved et fritak begrenset til noen få klart definerte varer; vil noen av problemene kunne unngås fordi det da ikke vil være tvil om hvilke varer som omfattes av fritaket. Imidlertid vil også et slikt fritak innebære at avgiftsfrie varer blir omsatt ved siden av avgiftspliktige varer slik at bl.a. en effektiv kontroll med avgiftsberegningen fortsatt vil være et hovedproblem.

I tilleggsuttalelsen ble det også drøftet om det var mulig å gjennomføre et slikt avgiftsfritak ved at det ble etablert en ordning med refusjon på engrosleddet. Under forutsetning av fullt fritak for bestemte matvarer, ble det skissert følgende løsning;

«Leverandøren (produsenten) fakturerer på vanlig måte med merverdiavgift (utgående avgift) til grossisten. Grossisten gjør ved videre fakturering fradrag i sin pris for et beløp svarende til den beregnede merverdiavgift i siste ledd på omhandlede matvarer. Grossisten viderefakturerer varene med den reduserte pris og med vanlig merverdiavgift til detaljisten.

Detaljisten gjør på vanlig måte fradrag for merverdiavgift (inngående avgift) og beregner på vanlig måte merverdiavgift ved salg til forbruker. Grossisten gjør i sitt avgiftsoppgjør med staten fradrag for det beløp som han har redusert sin pris med, i tillegg til merverdiavgiften på sine innkjøp.»

Prinsipielt var imidlertid utvalget av den oppfatning at enhver ordning som ville innebære et brudd med merverdiavgiftssystemets generelle karakter var uheldig.

4.3.12. Ot. prp. nr. 6 for 1973-74

På bakgrunn av bl.a. utredningen ovenfor ba Finansdepartementet om skattedirektørens vurdering av hvordan en fritaksordning for visse matvarer teknisk burde gjennomføres. I utredningen av september 1973 ble det pekt på følgende 3 alternativer for en teknisk gjennomføring:

1. Et avgiftsunntak for visse matvarer ved omsetning i detaljleddet.
2. Et avgiftsunntak for visse matvarer ved omsetning i et tidligere omsetningsledd.
3. En ordning med spesiell erstatning av beregnet avgift av sisteleddsomsetningen utenom avgiftssystemet.

Skattedirektøren gikk av avgiftstekniske grunner imot at det ble innført en ordning med direkte avgiftsfritak for visse matvarer.

Etter skattedirektørens mening burde et eventuelt fritak skje ved en erstatningsordning utenfor merverdiavgiftssystemet (alt. 3), knyttet til någjeldende subsidiørdning.

Fra departementets side ble det uttalt at det var tungtveiende grunner som talte mot å innføre gradert merverdiavgift. Departementet ble derfor stående ved en ordning med kompensasjon for merverdiavgift utenfor avgiftssystemet. Ordningen ble foreslått å gjelde for et begrenset antall sosialt viktige matvarer innenfor områder hvor produksjon og omsetning var organisert slik at forholdene praktisk og kontrollmessig ville ligge til rette for en særordning etter følgende retningslinjer:

1. Det etableres en ordning med kompensasjon for merverdiavgift på visse norskproduserte matvarer utenfor merverdiavgiftssystemet. Ordningen forankres i en særskilt lov med angivelse av vareutvalg, prinsippene for beregning av kompensasjonsbeløp m.v. Kompensasjon ytes for merverdiavgiften på vedkommende vareslag ved omsetning i siste ledd, dvs. til forbruker.
2. Ordningen knyttes til den någjeldende ordning med forbrukertilskott og skal i prinsippet følge de regler og bestemmelser som er fastsatt for denne ordningen.
3. Ordningen legges administrativt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Prisdirektoratet.

4. Kompensasjonsbeløpet, forskott m.v. utbetales av Prisdirektoratet og belastes inntektskapitlet for merverdiavgiften.»

Lov om kompensasjon for merverdiavgift på matvarer av 14. desember 1973 trådte i kraft 1. januar 1974. Kompensasjonsordningen ble knyttet til en særskilt lov fordi det, bl.a. var et ønske om å markere ordningens permanente karakter, samt å understreke at dette i prinsippet var en selvstendig ordning. Satsene ble fastsatt i de årlige stortingsvedtak om merverdiavgift og investeringsavgift. Lov om kompensasjon for visse matvarer er ikke opphevet, men ordningen er ikke gjort gjeldende etter 1982.

4.3.13 Merverdiavgiftsutvalget av 1973 (Gjærevoll-utvalget)

I Gjærevoll-utvalgets mandat heter det bl.a. at utvalget bør drøfte om det vil være hensiktsmessig å innføre en ordning med lavere sats eller fullt avgiftsfritak for matvarer, og i tilfelle hvordan denne skal avgrenses og praktiseres. Utvalget ble i denne forbindelse bedt om å vurdere om en slik ordning kan forsvares ut fra kontrollhensyn, og det merarbeid et fritak vil skape for avgiftsmyndighetene og de næringsdrivende. Videre skulle det vurderes hvilken risiko en lavere sats for matvarer vil innebære for avgiftssystemets generelle karakter.

Utvalget fant ikke å kunne gå inn for helt eller delvis avgiftsfritak for matvarer, selv om det i konklusjonen heter at dette rent teknisk lar seg gjennomføre. Dette standpunkt ble bl.a. begrunnet med de store administrative og avgrensnings- og kontrolltekniske problemer et fritak ville medføre både for avgiftsadministrasjonen og de næringsdrivende. På bakgrunn av beregninger foretatt av Statistisk Sentralbyrå, fant utvalget at hensynet til fordelingsvirkningene heller ikke kunne begrunne et avgiftsfritak for matvarer. De fordelingsmessige virkningene kunne best oppnås gjennom en punktsubsidiering av et lite utvalg nødvendighetsvarer. Utvalget foreslo også å oppheve momskompensasjonsordningen for visse matvarer. Denne ordningen ga etter utvalgets mening flere muligheter for avgiftsunndragelse. Utvalget pekte også på det merarbeid som oppsto ved at staten gjennom merverdiavgiftssystemet tok inn midler som så skulle tilbakebetales gjennom en kompensasjonsordning som reiste nye kontrollbehov. Utvalget foreslo ellers å gå over til et system med avgift på siste ledd i omsetningen, økte avgifter på luksuspregede varer, økte

subsidier på mel og melk, lettelsener i den direkte beskatningen i form av et fradrag i skatten, økt barnetrygd og trygdeytelser til eldre og uføre.

4.3.14 St.meld. nr. 54 for 1984-85

I meldingen er det slått fast at departementet hele tiden har vært av den oppfatning at matvarer ikke bør stilles i noen annen stilling enn øvrige varer for så vidt gjelder avgiftsplikten. Det er flere forhold som taler mot et helt eller delvis fritak for matvarer. Således er det påpekt at det prinsipielt sett er viktig å unngå fritak og særordninger slik at merverdiavgiftssystemets generelle karakter kan bli bevart. I denne forbindelse ble det også lagt vekt på at en særordning for matvarer lett kan føre til krav om fritak for andre nødvendighetsvarer. Videre er det i meldingen særlig fremhevet at et avgiftsfritak vil føre til store administrative, kontrollmessige og avgiftstekniske vansker.

Med henvisning blant annet til analysen på grunnlag av beregninger fra Statistisk Sentralbyrå som ble foretatt i forbindelse med Merverdiavgiftsutvalget av 1973, pekes det på at fordelingsvirkningene av et matvarefritak ikke er spesielt gode. Det finnes heller ingen garanti for at bortfall av merverdiavgift på matvarer vil føre til en tilsvarende reduksjon i prisene på de enkelte matvareprodukter. En understreker også de håndteringsmessige og kontrollmessige problemene som oppstår ved fritak fra generell avgiftsplikt.

4.3.15 Innst. S. nr. 186 for 1984-85

I innstilling fra finanskomiteén om merverdiavgiftssystemet gikk flertallet (alle partier med unntak av Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre) imot et avgiftsfritak på matvarer. I komiteinnstillingen er det fra flertallets side bl.a. uttalt følgende om dette spørsmålet:

«Komiteén kan ikkje tilrå eit slikt fritak, og meiner at uheldige fordelingsverknader av avgift på matvarer heller og meir effektivt kan etterkomast og rettast opp med vekt på auka barnetrygd og gjennom overføringer til barnefamiliiane.»

4.3.16 Merverdiavgiftsutvalget av 1985 (Storvik-utvalget)

Dette utvalget, som fremla en delutredning i NOU 1990:11, vurderte bl.a. en utvidelse av avgiftsplikten på tjenester. Avgiftsplikten for omsetning av tjenester bygger etter gjeldende regler på en oppregning av hvilke tjenester som er avgiftspliktige, og på denne måten er

det en rekke tjenesteytelser som faller utenfor avgiftsområdet (avgiftsfritak uten rett til fradrag for inngående avgift). Utvalget kom i sin konklusjon frem til at avgiftsplikten for omsetning av tjenester burde utvides.

Utredningen inneholder ingen vurdering av differensierte satser for merverdiavgiften. Som ledd i begrunnelsen for en utvidelse av avgiftsplikten på tjenester, pekes det på hvilke hensyn som etter utvalgets mening bør tillegges vekt.

Det konstateres at merverdiavgiften er en avgift på forbruk i vid forstand, og at utgangspunktet for et konsekvent og helhetlig avgiftssystem er at alt forbruk skal avgiftsbelegges.

Det er også pekt på andre grunner som gjør at avgiften bør være så generell som mulig: Avgiftssystemet skal være mest mulig nøytralt, slik at det ikke påvirker forbruksvalg eller næringsstruktur. Det skal videre være så nøytralt som mulig mellom de næringsdrivende, slik at det ikke oppstår kumulativ virkninger eller gir elementer av skjult avgiftsbelastning.

Videre er det etter utvalgets mening av stor betydning at avgiftsreglene er enkle å praktisere.

Utvalget vurderte om en utvidelse av avgiftsområdet fortsatt bør bygge på en oppregning av de avgiftspliktige tjenestene, eller om det var mest hensiktsmessig med et system med generell avgiftsplikten, med særskilte unntak. Utvalget antok således at det ikke ville være mulig å unngå at enkelte tjenester fortsatt ble unntatt fra det avgiftspliktige området.

Utvalget kom frem til at en modell med generell avgiftsplikt på tjenester er mest hensiktsmessig for avgrensning av området for avgiftsplikt. En slik modell gjør det ikke nødvendig å identifisere alle tjenester som er aktuelle for avgiftsplikt, og vil heller ikke skape de samme fortolkningsproblemer i forhold til hvilke tjenester som faller utenfor avgiftsområdet som en særskilt oppregning må antas å føre til. Selv om det etter en slik modell må gis en oppregning av unntakene, forutsettes denne oppregningen likevel å bli langt mer begrenset enn en oppregning av de avgiftspliktige tjenestene. Ytterligere så utvalget det som en fordel at nye tjenesteytelser da automatisk vil bli underlagt avgiftsplikt.

4.3.17 Merverdiavgiftsutvalget av 1985 (Zimmer-utvalget)

Dette utvalget var en fortsettelse av Storvik-utvalget. Utvalget fremla sin delutredning i NOU 1991:30.

Utvalget hadde bl.a. som mandat å vurdere et avgiftsfritak på omsetning av konsummelk. Det var bare de systemtekniske og kontrollmessige sidene ved et slikt fritak som skulle vurderes. Utvalget skulle således ikke foreta

noen utredning av hvilke økonomiske, sosiale eller fordelingsmessige konsekvenser et fritak ville føre til. Videre ble det heller ikke tatt stilling til om andre virkemidler enn et avgiftsfritak ville være mer hensiktsmessig.

Følgende forutsetninger skulle legges til grunn for utvalgets vurdering:

1. Avgiftsfritaket avgrenses til konsummelk.
2. Det skal beregnes avgift ved omsetning fra kafeer, restauranter o.l.
3. Avgiftsfritaket skal gjøres gjeldende i alle omsetningsledd.

Utvalget kom frem til at det ikke vil by på særskilte problemer å avgrense et fritak for konsummelk mot andre varegrupper. Fordi hver enkelt melketype har sine klart definerte kjennetegn (fastsatt i forskrift), ville det etter utvalgets mening være mulig å gi en positiv oppregning av hva avgiftsfritaket skulle omfatte. Utvalget antok at det ville være mest hensiktsmessig å gi en slik uttømmende oppregning i en egen forskrift.

Det var utvalgets oppfatning at en eventuell fritaksordning burde gjennomføres på alle ledd i omsetningskjeden.

Utvalget vurderte hvilke kontrollproblemer som kunne oppstå på de ulike omsetningsledd. Det ble antatt at det på leddene forut for detaljistleddet ikke ville føre til særskilte problemer å trekke grensen mellom avgiftspliktig og avgiftsfri omsetning, hverken på innkjøps- eller salgssiden.

På detaljistleddet ble det særlig fremhevet at det kunne knytte seg problemer til legitimasjonen av det avgiftsfrie salget. Det ble pekt på to mulige metoder for å komme frem til det avgiftsfrie salget:

1. Det kan kreves kassaapparater som har egne registre for de ulike varetyper.
2. Utrekning av salgsverdien kan baseres på innkjøpsverdien.

Det ble vist til at krav om slike kassaapparater vil bety en kostnadsekning for de enkelte, særlig mindre detaljister. Selv om dette, etter utvalgets mening, fremstår som den sikreste metoden, pekes det likevel på at det forutsettes nøyaktige innslag.

Den andre metoden, hvor utgående avgift beregnes av innkjøpet i perioden med tillegg av beregnet avanse, ble av utvalget ansett som usikker.

Ut fra generelle kontrollmessige vurderinger uttalte utvalget at avvikende avgiftssatser representerer en kilde for feilbehandling, og øker muligheten for å kamuflere avgiftsunddragelser. Videre ble det fremhevet at en slik fritaksordning ville kreve økt kontrollinnsats, og at dette ville føre til en svekket kontroll på andre områder.

Prinsipielt uttalte utvalget at et generelt avgiftssystem med færrest mulig fritak, er

langt enklere å praktisere både for avgiftsmyndighetene og de næringsdrivende, enn et system hvor særordninger og fritak er benyttet for å tilgodese enkelte forbrukergrupper. Enhver fritaksordning er etter utvalgets mening egnet til å komplisere avgiftssystemet.

Utvalget påpekte i denne forbindelse at det er en klar forutsetning for at avgiftssystemet skal fungere etter sin hensikt, som en hjørnestein i det statlige inntektssystemet, at det er enkelt og effektivt å praktisere.

Videre ble det fremhevet at et fullstendig merverdiavgiftssystem forutsetter at alt forbruk av varer og tjenester trekkes inn under avgiftsområdet. Avgiftssystemet skal være mest mulig nøytralt, slik at det ikke påvirker forbruksvalget eller næringsstrukturen. Et avgiftsfritak for konsummelk svekker nøytraliteten i forhold til andre varegrupper. Et ønske om å tilgodese særskilte forbrukergrupper, burde etter utvalgets syn gjøres gjennom andre økonomiske tiltak enn en differensiering av merverdiavgiften.

Et enstemmig valg gikk etter dette i mot innføring av en ordning med avgiftsfritak for omsetning av konsummelk.

4.4 UTREDNINGER I ANDRE LAND

4.4.1 Svenske utredninger

Redusert moms på matvarer har vært utredet i Sverige minst tre ganger i løpet av 25 år. Utredningene er beskrevet i SOU 1977:91 «Översyn av skattesystemet», SOU 1983:54 «Skall matmomsen slopas?» og SOU 1989:35 «Reformerad mervärdeskatt m.m.» Hver gang har konklusjonen entydig vært den samme: «Mervärdeskatten bör vara densamma på livsmedel som på andra mervärdeskattepliktiga varor.» En begrunnelse er at fordelingsvirkningene «får betraktas som helt obetydliga», samtidig som andre fordelingspolitiske instrumenter (transfereringer) fremheves. En annen begrunnelse er at det vil oppstå uheldige effektivitetsvirkninger på ressursbruken. En tredje er de administrative kostnader.

I SOU 1989:35 analyseres spesielt virkningen av redusert moms på såkalte basismatvarer definert som praktisk talt ubearbeidede matvarer (mel, brød, melk, grønnsaker, frukt, egg, kjøtt, fisk etc.). Det viser seg imidlertid at disse varene utgjør en forbausende stabil andel av matvareforbruket når en ser på ulike husholdninger etter inntekt, barnetall og andre kjennetegn. Fordelingsprofilen blir derfor den samme om en skiller ut disse varene eller ikke. Det er ingen grunn til å særbehandle basismatvarer. Forklaringen er at selv om forbruket av mel, mel og gryn øker svært lite med inntekten, øker

forbruket av grønnsaker, frukt, biff etc. desto mer. Pølser, kjøttboller, pizza og andre bearbejdede matvarer er minst like typiske innslag i kostholdet til barnefamilier og lavinntektsgrupper som de ubearbejdede matvarer.

En annen side ved fordelingen som trekkes fram, er spørsmålet om i hvilken grad en momsnedsettelse tilfaller forbrukerne eller produsenter og omsetningsledd. Selv om hovedberegningene legger til grunn at hele senkningen kommer forbrukerne til gode, antydes den mulighet at inntil halvparten kan tilfalle tilbudssiden. Samtidig anslår beregninger som er gjort, at en halvering av matmomsen vil gi en gevinst for tilbyderne av matvarer på ca 5 mrd kroner med et tilsvarende tap for tilbydere av andre varer.

Det gis også en kort vurdering av forhøyet moms på varige konsumgoder uten at dette anbefales. Det vises bl.a. til at EFs direktiver ikke åpner for forhøyde momssatser.

4.4.2 Britiske studier

En kjent studie av fordelingsvirkningene av det britiske merverdiavgiftssystemet ble laget ved Institute for Fiscal Studies i London i 1985. Arbeidet ble utført av professor John Kay og seniorforsker Evan Davis. De analyser-

te virkningene av de faktiske momsfritak og nullsatser i det britiske systemet (jf. beskrivelsen av det britiske systemet i avsnitt 3.6). Studien er presentert i artikkelen «Extending the VAT Base: Problems and Possibilities» i tidskriftet Fiscal Studies.

Analysen viste at den besparelse husholdningene oppnår ved at en del varekategorier begunstiges, øker med inntekten, men at barnefamiliene oppnår størst fordel for gitt inntektsnivå. Tallene er basert på data fra 1982. I gjennomsnitt for alle husholdningskategorier går 63 pst. av utgiftsbesparelsen til husholdninger med inntekt over gjennomsnittet. De viser at en kan oppnå en vesentlig bedre fordelingsprofil ut fra vanlige utjæmningsformål om en stort sett opphever momsdifferensieringen, men i stedet øker grensene for skattbar inntekt (tilsvarende klassefradrag), barnetrygd, pensjoner og andre overføringer slik at skatteprovenyet holdes uendret. Lavinntektsfamilier oppnår mer ved økte grenser for skattbar inntekt enn ved momsdifferensiering. Barnefamiliene oppnår større gevinst ved økning i barnetrygden enn ved momsdifferensiering. Stønadsmottakere oppnår større gevinst ved økte stønader enn ved momsdifferensiering.

De mer detaljerte resultatene framgår av tabell 4.4.1.

Tabell 4.4.1 Virkningen på forskjellige husholdningstyper på å utvide merverdiavgiftsområder og å øke klassefradrag og trygder (inkl. barnetrygd). Netto gevinst pr. uke.

Husholdningstype	Brutto inntekt pr. uke (£)							Alle
	Inntil 55	55 - 85	85 - 125	125 - 175	175 - 250	250 - 400	over 400	
Enslig	- 0.02	- 0.07	- 0.60	- 1.18	- 1.83	- 1.68	- 2.52	- 0.75
Aleneforeldre	1.36	4.13	4.48	- 0.19	- 2.00	ingen i utvalget	ingen i utvalget	1.54
Ektepar - ingen barn	- 1.01	- 1.78	- 0.89	- 1.38	- 1.10	- 1.18	- 3.87	- 1.34
Ektepar - et barn	1.18	1.43	0.50	- 1.48	- 1.64	- 3.25	- 8.09	- 1.69
Ektepar - to barn	1.90	3.00	4.03	- 1.00	- 1.92	- 3.04	- 6.16	- 1.18
Ektepar - tre barn	3.08	7.46	4.96	- 0.36	- 1.85	- 4.54	- 3.90	- 0.30
Ektepar - fire barn eller flere	4.61	4.59	7.01	1.11	- 0.34	- 4.38	- 11.80	1.29
Enslige pensjonister	1.20	1.64	1.22	0.38	- 1.29	- 2.60	- 2.13	1.12
gifte pensjonister	0.12	1.75	1.16	3.00	4.31	1.87	2.84	1.80
Samboere med eller uten barn	3.06	2.03	2.14	1.12	0.02	- 1.23	- 0.50	1.29
Tre eller flere voksne - ingen barn	3.01	2.88	1.87	0.46	- 0.15	- 0.75	- 2.02	- 0.18
Tre eller flere voksne - med barn	5.85	2.63	4.16	3.35	1.89	2.43	- 0.02	2.43
Alle husholdninger	1.28	1.60	1.31	- 0.30	- 0.96	- 1.13	- 3.35	- 0.01

Presentasjonen avsluttes med følgende konklusjon: «Our objective has been to query the rationale for the very limited base of VAT in the UK. We have shown that by far the most important reason for this limitation is an argument based on the distributional effects of the tax. We have shown that an extension of the VAT base, combined with substantial increases in income tax thresholds and in social security benefits would actually achieve these objectives more effectively. Such a package would, moreover, facilitate the administration of both income tax and VAT and reduce economic costs and distortions».

I samme artikkel drøftes også noen av de praktiske og administrative problemer som er knyttet til momsdifferensiering. Blant annet fremheves behovet for å detaljklassifisere de varer som skal eller ikke skal pålegges merverdiavgift. Et tilfelle er matvarer en kjøper med hjem, som i hovedsak ikke pålegges moms. Som eksempel nevnes at pizza man kan kjøpe ferdig varmet og ta med hjem beskattes, mens kald pizza fra supermarkedet og lunsj-pakker med smørbrød som tas med fra et serveringssted ikke beskattes. Mat som skal beskattes, er derfor definert som matvarer som ikke skal nyttes på stedet hvor de kjøpes og som har en serveringstemperatur vesentlig over romtemperaturen der de selges. En nyere analyse fra Institute for Fiscal Studies laget av Paul Baker, er presentert i Instituttets Commentary no. 32: «Tax Reform for the Fourth Term» fra oktober 1992. Her argumenteres for å gjøre det britiske merverdiavgiftssystemet vesentlig mindre differensiert. Ifølge Baker er den eksisterende differensiering et produkt av politisk historie snarere enn økonomisk fornuft. Tre grunner framheves for å gå over til mer ensartede satser: a) Det vil gi riktigere prissignaler til forbrukerne. b) Det vil redusere adminis-

trative kostnader knyttet til klassifisering av goder, kontroll etc. c) Det finnes mer effektive instrumenter i fordelingspolitikken.

Riktignok utgjør begunstigede goder en større andel av konsumutgiftene hos lavinntektsgrupper. Dette skyldes vesentlig mat og brensel. Den absolutte fordel er imidlertid større for høyinntektsgrupper. Den 10 pst.-gruppen som har høyest inntekt, innkasserer en fordel av nullsatsen på matvarer som er tre ganger så stor som gevinsten for den 10 pst.-gruppen som har lavest inntekt.

4.5 OPPSUMMERING

Som det fremgår ovenfor har helt eller delvis fritak for matvarer vært vurdert en rekke ganger opp gjennom årene. Med unntak av to utvalg, som foreslo avgiftsfritak for enkelte varegrupper (Avgiftsutvalget av 1953 og Poulson-utvalget av 1958), har ingen av de ulike utvalgene som har vurdert dette spørsmålet anbefalt noe avgiftsfritak for slike varer.

I alle utredningene, både de som er foretatt av særskilt oppnevnte utvalg og de som er foretatt av avgiftsmyndighetene, er det lagt stor vekt på at gjennomføringen av et fritak vil føre til store administrative og praktiske problemer. Videre har det ut fra prinsipielle betraktninger om at avgiftssystemene både før og etter 1970 bør opprettholdes som generelle avgiftssystemer, vært ansett uheldig å innføre fritak for bestemte varegrupper.

En annen hovedbegrunnelse for å gå mot et fritak har vært at andre tiltak enn avgiftsfritak, eksempelvis subsidier og overføringer, er ansett bedre egnet som virkemiddel for å oppnå de ønskede sosiale fordelingsvirkningene.

De ovennevnte utenlandske utredninger inneholder heller ikke anbefalinger om differensiert merverdiavgift på særskilte varer.

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062	2063	2064	2065	2066	2067	2068	2069	2070	2071	2072	2073	2074	2075	2076	2077	2078	2079	2080	2081	2082	2083	2084	2085	2086	2087	2088	2089	2090	2091	2092	2093	2094	2095	2096	2097	2098	2099	2100	2101	2102	2103	2104	2105	2106	2107	2108	2109	2110	2111	2112	2113	2114	2115	2116	2117	2118	2119	2120	2121	2122	2123	2124	2125	2126	2127	2128	2129	2130	2131	2132	2133	2134	2135	2136	2137	2138	2139	2140	2141	2142	2143	2144	2145	2146	2147	2148	2149	2150	2151	2152	2153	2154	2155	2156	2157	2158	2159	2160	2161	2162	2163	2164	2165	2166	2167	2168	2169	2170	2171	2172	2173	2174	2175	2176	2177	2178	2179	2180	2181	2182	2183	2184	2185	2186	2187	2188	2189	2190	2191	2192	2193	2194	2195	2196	2197	2198	2199	2200	2201	2202	2203	2204	2205	2206	2207	2208	2209	2210	2211	2212	2213	2214	2215	2216	2217	2218	2219	2220	2221	2222	2223	2224	2225	2226	2227	2228	2229	2230	2231	2232	2233	2234	2235	2236	2237	2238	2239	2240	2241	2242	2243	2244	2245	2246	2247	2248	2249	2250	2251	2252	2253	2254	2255	2256	2257	2258	2259	2260	2261	2262	2263	2264	2265	2266	2267	2268	2269	2270	2271	2272	2273	2274	2275	2276	2277	2278	2279	2280	2281	2282	2283	2284	2285	2286	2287	2288	2289	2290	2291	2292	2293	2294	2295	2296	2297	2298	2299	2300	2301	2302	2303	2304	2305	2306	2307	2308	2309	2310	2311	2312	2313	2314	2315	2316	2317	2318	2319	2320	2321	2322	2323	2324	2325	2326	2327	2328	2329	2330	2331	2332	2333	2334	2335	2336	2337	2338	2339	2340	2341	2342	2343	2344	2345	2346	2347	2348	2349	2350	2351	2352	2353	2354	2355	2356	2357	2358	2359	2360	2361	2362	2363	2364	2365	2366	2367	2368	2369	2370	2371	2372	2373	2374	2375	2376	2377	2378	2379	2380	2381	2382	2383	2384	2385	2386	2387	2388	2389	2390	2391	2392	2393	2394	2395	2396	2397	2398	2399	2400	2401	2402	2403	2404	2405	2406	2407	2408	2409	2410	2411	2412	2413	2414	2415	2416	2417	2418	2419	2420	2421	2422	2423	2424	2425	2426	2427	2428	2429	2430	2431	2432	2433	2434	2435	2436	2437	2438	2439	2440	2441	2442	2443	2444	2445	2446	2447	2448	2449	2450	2451	2452	2453	2454	2455	2456	2457	2458	2459	2460	2461	2462	2463	2464	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478	2479	2480	2481	2482	2483	2484	2485	2486	2487	2488	2489	2490	2491	2492	2493	2494	2495	2496	2497	2498	2499	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	2576	2577	2578	2579	2580	2581	2582	2583	2584	2585	2586	2587	2588	2589	2590	2591	2592	2593	2594	2595	2596	2597	2598	2599	2600	2601	2602	2603	2604	2605	2606	2607	2608	2609	2610	2611	2612	2613	2614	2615	2616	2617	2618	2619	2620	2621	2622	2623	2624	2625	2626	2627	2628	2629	2630	2631	2632	2633	2634	2635	2636	2637	2638	2639	2640	2641	2642	2643	2644	2645	2646	2647	2648	2649	2650	2651	2652	2653	2654	2655	2656	2657	2658	2659	2660	2661	2662	2663	2664	2665	2666	2667	2668	2669	2670	2671	2672	2673	2674	2675	2676	2677	2678	2679	2680	2681	2682	2683	2684	2685	2686	2687	2688	2689	2690	2691	2692	2693	2694	2695	2696	2697	2698	2699	2700	2701	2702	2703	2704	2705	2706	2707	2708	2709	2710	2711	2712	2713	2714	2715	2716	2717	2718	2719	2720	2721	2722	2723	2724	2725	2726	2727	2728	2729	2730	2731	2732	2733	2734	2735	2736	2737	2738	2739	2740	2741	2742	2743	2744	2745	2746	2747	2748	2749	2750	2751	2752	2753	2754	2755	2756	2757	2758	2759	2760	2761	2762	2763	2764	2765	2766	2767	2768	2769	2770	2771	2772	2773	2774	2775	2776	2777	2778	2779	2780	2781	2782	2783	2784	2785	2786	2787	2788	2789	2790	2791	2792	2793	2794	2795	2796	2797	2798	2799	2800	2801	2802	2803	2804	2805	2806	2807	2808	2809	2810	2811	2812	2813	2814	2815	2816	2817	2818	2819	2820	2821	2822	2823	2824	2825	2826	2827	2828	2829	2830	2831	2832	2833	2834	2835	2836	2837	2838	2839	2840	2841	2842	2843	2844	2845	2846	2847	2848	2849	2850	2851	2852	2853	2854	2855	2856	2857	2858	2859	2860	2861	2862	2863	2864	2865	2866	2867	2868	2869	2870	2871	2872	2873	2874	2875	2876	2877	2878	2879	2880	2881	2882	2883	2884	2885	2886	2887	2888	2889	2890	2891	2892	2893	2894	2895	2896	2897	2898	2899	2900	2901	2902	2903	2904	2905	2906	2907	2908	2909	2910	2911	2912	2913	2914	2915	2916	2917	2918	2919	2920	2921	2922	2923	2924	2925	2926	2927	2928	2929	2930	2931	2932	2933	2934	2935	2936	2937	2938	2939	2940	2941	2942	2943	2944	2945	2946	2947	2948	2949	2950	2951	2952	2953	2954	2955	2956	2957	2958	2959	2960	2961	2962	2963	2964	2965	2966	2967	2968	2969	2970	2971	2972	2973	2974	2975	2976	2977	2978	2979	2980	2981	2982	2983	2984	2985	2986	2987	2988	2989	2990	2991	2992	2993	2994	2995	2996	2997	2998	2999	3000	3001	3002	3003	3004	3005	3006	3007	3008	3009	3010	3011	3012	3013	3014	3015	3016	3017	3018	3019	3020	3021	3022	3023	3024	3025	3026	3027	3028	3029	3030	3031	3032	3033	3034	3035	3036	3037	3038	3039	3040	3041	3042	3043	3044	3045	3046	3047	3048	3049	3050	3051	3052	3053	3054	3055	3056	3057	3058	3059	3060	3061	3062	3063	3064	3065	3066	3067	3068	3069	3070	3071	3072	3073	3074	3075	3076	3077	3078	3079	3080	3081	3082	3083	3084	3085	3086	3087	3088	3089	3090	3091	3092	3093	3094	3095	3096	3097	3098	3099	3100	3101	3102	3103	3104	3105	3106	3107	3108	3109	3110	3111	3112	3113	3114	3115	3116	3117	3118	3119	3120	3121	3122	3123	3124	3125	3126	3127	3128	3129	3130	3131	3132	3133	3134	3135	3136	3137	3138	3139	3140	3141	3142	3143	3144	3145	3146	3147	3148	3149	3150	3151	3152	3153	3154	3155	3156	3157	3158	3159	3160	3161	3162	3163	3164	3165	3166	3167	3168	3169	3170	3171	3172	3173	3174	3175	3176	3177	3178	3179	3180	3181	3182	3183	3184	3185	3186	3187	3188	3189	3190	3191	3192	3193	3194	3195	3196	3197	3198	3199	3200	3201	3202	3203	3204	3205	3206	3207	3208	3209	3210	3211	3212	3213	3214	3215	3216	3217	3218	3219	3220	3221	3222	3223	3224	3225	3226	3227	3228	3229	3230	3231	3232	3233	3234	3235	3236	3237	3238	3239	3240	3241	3242	3243	3244	3245	3246	3247	3248	3249	3250	3251	3252	3253	3254	3255	3256	3257	3258	3259	3260	3261	3262	3263	3264	3265	3266	3267	3268	3269	3270	3271	3272	3273	3274	3275	3276	3277	3278	3279	3280	3281	3282	3283	3284	3285	3286	3287	3288	3289	3290	3291	3292	3293	3294	3295	3296	3297	3298	3299	3300	3301	3302	3303	3304	3305	3306	3307	3308	3309	3310	3311	3312	3313	3314	3315	3316	3317	3318	3319	3320	3321	3322	3323	3324	3325	3326	3327	3328	3329	3330	3331	3332	3333	3334	3335	3336	3337	3338	3339	3340	3341	3342	3343	3344	334
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-----

KAPITTEL 5

Analyse av differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken**5.1 INNLEDNING**

I mandatet for utredningen står det at utvalget skal «vurdere differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken». Det er imidlertid nødvendig å drøfte hva en skal forstå med dette. Under punkt 5.1.1 presenteres en slik utdypning og avgrensning. Særlig blir det diskutert hva det skal legges i begrepet fordelingspolitikk.

Når en skal vurdere ulike fordelingspolitiske virkemidler opp mot hverandre, er det nødvendig å ha et kriterium for dette. Vanligvis blir det gjort ved å studere hvilket virkemiddel som kan sikre en rettferdig fordeling på en måte som minst mulig bryter med prinsippene for en effektiv fordeling av ressursene. Slik sikres det at mest mulig blir igjen til fordeling. For å kunne gjennomføre en analyse av differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken vil det følgelig være en fordel å vite hva som kjennetegner en effektiv fordeling av ressursene. Under punkt 5.1.2 beskrives nettopp dette.

Det er mulig å vise at en markedsøkonomi under visse forutsetninger vil tilfredsstille betingelsene for en effektiv bruk av ressursene. Det forekommer imidlertid situasjoner der dette ikke er tilfelle. Disse kalles for markeds-svikt. Under punkt 5.1.3 beskrives tre ulike former for markeds-svikt. Selv om ikke disse umiddelbart vil virke relevant for en analyse av differensiert indirekte beskatning, er det likevel momenter som senere vil bli benyttet.

Når en skal vurdere ulike skattetyper opp mot hverandre er det viktig at man har et klart bilde av hvilke alternative skattetyper man kan bruke. Under punkt 5.1.4 skisseres noen av de viktigste skattene en kan bruke i fordelingspolitikken. Særlig blir det lagt vekt på grensedragningen mellom direkte og indirekte skatter, og mellom verdi- og stykkskatt. Det blir også begrunnet hvorfor en proporsjonal inntektsskatt vil være ekvivalent med en uniform vareskatt dersom en ikke har sparing.

Under punkt 5.1.5 beskrives forholdet mellom endel skatter og betingelsene for effektiv bruk av ressursene. Det viser seg der vanskelig å få inn skatteinntekter uten at disse betingelsene blir brutt. Den relevante analysen vil der-

for være mellom ulike skattetyper som alle i mer eller mindre grad medfører et effektivitetstap.

Til sist, under punkt 5.1.6 studeres betydningen av skatteoverveltning, dvs. at den aktør som blir pålagt skatter kan overvelte dem til andre ved å endre sine priser.

5.1.1 Fordelingspolitikk – utdypning og avgrensning

Som nevnt over kan det være fornuftig å diskutere hva som menes med utsagnet i mandatet om at utvalget «bør vurdere differensiert merverdiavgift som et virkemiddel i fordelingspolitikken». Dersom man tar utgangspunkt i inntektsfordeling (et emne som for øvrig vil bli næyere diskutert senere), kan dette betraktes på flere måter. En kan f.eks. se på fordelingen av inntekt mellom næringer, regioner og husholdninger. Siden merverdiavgiften er en skatt på forbruket har utvalget funnet det naturlig å konsentrere oppmerksomheten om fordelingen mellom husholdninger. Denne analysen vil bli todelt. Under punkt 5.3 vil differensiert merverdiavgift bli diskutert når formålet er å hjelpe spesielle grupper som atskiller seg fra resten av befolkningen ved mer eller mindre observerbare kriterier. Småbarnsforeldre kan stå som eksempel på en slik gruppe. Under punkt 5.4 vil differensiert merverdiavgift som et virkemiddel i fordelingspolitikken bli diskutert når individene skiller seg fra hverandre ved ulik inntekt, f.eks. på grunn av ulik arbeidsevne. En vil altså her betrakte differensiert merverdiavgift som et generelt virkemiddel når en studerer hele inntektsfordelingen.

Når det i avsnittene over ble diskutert fordeling tok man utgangspunkt i fordelingen av inntekt. Da oppstår det imidlertid et problem; betydningen av fritid ignoreres. Et skattesystem som drar inn store skatteinntekter vil kan hende ikke resultere i stor nedgang i inntekt for individene siden de vil kompensere for de lavere inntektene ved økt arbeidsinnsats. Virkningen på velferden kan imidlertid bli stor som følge av den reduserte fritiden. Selv om en tar hensyn til variasjoner i fritid, vil inntekt likevel være en brukbar velferdsindi-

kator. For det første er det mye enklere å oppnå tall for inntektsfordeling, og for det andre virker det som den politiske debatten knyttet til fordeling svært ofte tar utgangspunkt i inntektsfordelingen.

Iblant ser man i den politiske debatten at det blir hevdet et annet fordelingskriterium enn inntekt. Det går ut på at det ikke er inntekten som sådan som bør være kriteriet for hvem man skal støtte, men snarere personer med lav inntekt som også har et spesielt forbruksmønster, f.eks. høyt forbruk av mat. Dersom dette er tilfellet, er det opplagt at en lavere inntekt på disse varene (f.eks. matvarer) vil være et godt egnet virkemiddel. Imidlertid har utvalget vanskelig for å se hvorfor det skulle være ønskelig å støtte grupper som har spesielle forbruksmønstre¹. To hushold som har samme inntekt (justert for forsørgelsesbyrde), har samme mulighet til å konsumere ulike forbruksvarer. Dersom disse to husholdene velger å bruke denne inntekten på forskjellig måte, finner utvalget at dette bør være husholdningenes eget valg, og at staten da normalt ikke bør søke å endre forbruksmønsteret. Det kan for øvrig nevnes at denne type diskusjon finnes igjen når man diskuterer fattigdomskriterer. Spørsmålet er da om man skal ta utgangspunkt i konsum av enkelte vareslag, f.eks. basismatvarer, eller om man skal ta utgangspunkt i inntekten. Disse kriteriene blir da ofte avgjørende for hvem som trenger økonomisk støtte. Det er da interessant å merke seg at dersom man tar utgangspunkt i konsum av enkelte basismatvarer, er det de husholdningene som forbruker lite av dem som blir definert som fattige og dermed berettiget for støtte.

5.1.2 En effektiv bruk av ressursene

Innen den delen av økonomisk teori som kalls velferdsteorien søker man å beskrive hva som kjennetegner en effektiv fordeling av ressursene. Det tenkes da på hvordan disse ressursene er fordelt på ulike typer produksjon og forbruk. Med effektiv menes at disse ressursene blir brukt slik at en ikke kan endre ressursbruken på en måte som gjør at noen husholdninger kommer bedre ut uten at andre får det verre². Denne beskrivelsen er svært generell og uavhengig av hvordan økonomien er organisert. Det er imidlertid under visse forutset-

ninger mulig å vise at en markedsøkonomi vil besitte denne gunstige effektivitetssegenskapen.

Det vil her bli beskrevet tre betingelser som kjennetegner en slik effektiv fordeling av ressursene og som det altså under visse forutsetninger er mulig å få realisert i en markedsøkonomi. Den første betingelsen er at kostnaden for å produsere én ekstra enhet av produktet, marginalkostnaden, skal være den samme for alle produsenter. Dersom dette ikke hadde vært tilfelle, kunne man ved overføring av produksjonen mellom de ulike produsentene ha produsert den samme produksjonsmengde til lavere kostnad. På konsumentensiden må vi tilsvarende ha at det individene er villig til å betale for å få én ekstra enhet av varen, den marginale betalingsviljen, må være den samme for alle konsumenter. Dersom dette ikke var tilfelle, kunne individene bytte varer seg imellom på en slik måte at alle kom bedre ut. Til sist har vi en betingelse som knytter sammen produsenter og forbrukere og som sier hvor mye det vil være optimalt å produsere av en vare. Den sier at vi bør produsere en vare helt til det punktet hvor grensekostnaden er lik den marginale betalingsviljen.

5.1.3 Markedssvikt

Under forrige punkt er det blitt vist hva som kjennetegner en effektiv fordeling av ressursene. Det ble også hevdet at en markedsøkonomi under visse betingelser kunne sikre en slik effektiv bruk av ressursene. Det finnes imidlertid endel tilfeller der disse forutsetningene ikke er tilfredsstillende, og der markedsøkonomien følgelig ikke har disse gunstige effektivitetssegenskapene. Slike tilfeller kalles for markedssvikt og det vil her bli beskrevet tre slike tilfeller: eksterne virkninger, fellesgoder og ufullkommen konkurranse. Slike forhold virker kanskje ikke umiddelbart relevant for en analyse av differensiert merverdiavgift. Imidlertid vil flere av disse punktene dukke opp ulike steder under analysen. Det vil derfor være en fordel å ha en samlet og prinsipiell fremstilling av dem.

Eksterne virkninger forekommer når en handling til en aktør i økonomien (en produsent eller forbruker) påvirker forbrukernes nytte eller produsentenes overskudd direkte og ikke gjennom markedet. Et typisk eksempel på en slik virkning er forurensende utslipp. En bedrift vil når den maksimerer sitt overskudd ikke ta tilstrekkelig hensyn til at dens produksjon resulterer i dårlig helse for folk i nabolaget og redusert overskudd for andre produsenter. Konsekvensen av dette er at produksjonen blir større enn det som vil være samfunnsøko-

¹ Med mindre forbruksmønstrene skulle indikere karakteristika som man skulle ønske å gjøre skatten avhengig av, og som man ikke kan nå direkte. For eksempel at kjøp av medisiner kan indikere dårlig helse. Dette poenget vil imidlertid bli diskutert senere.

² Økonomer sier da at fordelingen er Paretooptimal.

nomisk lønnsomt: En skatt på et slikt gode vil resultere i lavere produksjon og kan derfor være et egnet virkemiddel. Slike skatter blir ofte kalt eksternalitetskorrigerende. Til slutt kan det være grunn til å nevne at eksterne virkninger ikke bare trenger å resultere i redusert profitt/nytte (negative eksterne virkninger). Det motsatte kan også være tilfelle (positive eksterne virkninger), og da kan subsidier være et egnet virkemiddel.

En annen type markedssvikt oppstår i forbindelse med *fellesgoder*. Disse er kjennetegnet ved at én konsuments forbruk av et gode ikke er til foretrengsel for en annen persons konsum. TV-signaler, forsvar og nasjonalparker er eksempler på slike goder. En markedssøkonomi vil normalt ikke sikre optimal forsyning av fellesgoder, noe som særlig vil være tilfelle dersom det ikke er mulig å ekskludere andre fra forbruket av et slikt gode. Bakgrunnen er at det her vil være fornuftig for en forbruker å vente til andre har påtatt seg kostnaden ved produksjonen av godet og så forbruke det uten kostnader. Problemet er imidlertid at alle vil tenke på denne måten med det resultat at forsyningen vil bli mindre enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette fenomenet blir ofte omtalt som *gratispassasjerproblemet*. Ved å finansiere slike goder med skattlegging samt å sørge for at de blir gratis tilgjengelig for forbrukerne, har staten mulighet til å sikre større forsyning enn hva markedet ville gjort, og dermed få til en bedre ressursbruk.

En av forutsetningene bak resultatet om at en markedssøkonomi sikrer en effektiv bruk av ressursene er at produsentene tar prisene for gitt når de maksimerer sin profitt. Ofte er imidlertid produsenter så store at kvantumet de produserer påvirker prisen. En snakker da om *ufullkommen konkurranse*, og tilfellet kan kanskje best illustreres for tilfellet med bare én produsent i et marked – et monopol.

Både en bedrift som tar prisen for gitt og et monopol vil, når de maksimerer profitt, tilpasse seg slik at det man tjener på å selge den siste enheten – grenseinntekten – blir lik det som det koster å produsere den siste enheten – grensekostnaden. For en bedrift som tar prisen for gitt vil det den tjener på å produsere en ekstra enhet være lik prisen. Den vil følgelig produsere inntil punktet hvor pris blir lik grensekostnad, og som beskrevet tidligere er dette nettopp én av betingelsene for en effektiv bruk av ressursene. Et monopol derimot, står overfor en fallende etterspørselskurve. Ved å selge én ekstra enhet vil det rett nok tjene prisen på denne, men siden økt kvantum medfører redusert pris, vil det tjene mindre på alle de andre enhetene det selger. Det betyr at grenseinntekten for et monopol er mindre enn

prisen, og følgelig vil det produsere mindre enn det en effektiv ressursbruk skulle tilsi. En mulighet til å øke effektiviteten i dette tilfellet vil være et subsidium siden det vil resultere i økt produksjon, men ulike varianter av reguleringer kan også være aktuelle.

5.1.4 En kort beskrivelse av endel skattegrunnlag

Et sentralt skille i diskusjonen om beskatning har vært mellom indirekte og direkte skatter. Bakgrunnen for terminologien har vært knyttet til administrasjonen av skattene. Mens inntektsskatten (en direkte skatt) er blitt betalt direkte til skattemyndighetene, er merverdiavgiften samt særavgifter (indirekte skatter) blitt betalt indirekte via kjøpet av varene. Det er imidlertid vanskelig å finne hvorfor dette administrative skillet skulle ha så stor økonomisk betydning. Isteden skal vi benytte oss av en avgrensning knyttet til skattenes økonomiske betydning: En direkte skatt kan knyttes til karakteristika ved individet som den ilegges. Det er det ikke mulig for en indirekte skatt. Det er verd å merke seg at denne avgrensningen også gjelder overføringer og subsidier siden vi kan betrakte dem som negative skatter. Barnetrygden blir således å betrakte som en direkte negativ skatt, mens et varesubsidium er å betrakte som en indirekte.

Avgrensningen over har to implikasjoner. For det første kan den direkte skatten knyttes til karakteristika ved individet som alder, sivilstatus og helsetilstand, noe som ikke vil være mulig for en indirekte skatt. For det annet kan den f.eks. gjøres avhengig av hvor mye individet tjener, noe som betyr at den f.eks. kan gjøres progressiv/regressiv.

Den viktigste direkte skatten er inntektsskatten, mens de viktigste indirekte skattene er merverdiavgiften og særavgiftene. Den viktigste forskjellen mellom merverdiavgiften og særavgifter er som tidligere nevnt (og som vil bli næyere behandlet under punkt 5.4) at merverdiavgiften bare blir belastet de endelige forbrukerne av et produkt, mens særavgiftene blir belastet alle kjøpere, også dersom produktet inngår som vareinnsats i produksjon av et annet produkt. En annen forskjell er at mens en merverdiavgift må være en verdiavgift, dvs. må utgjøre en viss prosent av varens verdi, trenger det samme ikke være tilfelle for en særavgift. Denne kan også utformes som en stykkavgift, og dermed være uavhengig av varens verdi.

Selv om direkte og indirekte skatter har klare forskjeller, vil de under visse betingelser være svært like. I en situasjon uten sparing kan det vises at en proporsjonal inntektsskatt

vil være ekvivalent med en uniform vare-skatt.³ Dette kan kanskje best illustreres ved hjelp av et eksempel: anta at en person har en inntekt på 100.000 hvorav vedkommende betaler 20 pst. i skatt. Det gir en nettoinntekt på 80.000. Det er ingen vare-skatter og vedkommende bruker inntekten på følgende måte:

	Pris	Enheter	Forbruks- utgift
Vare A	1 000	50	50 000
Vare B	1 000	200	20 000
Vare C	500	200	10 000
Til sammen			80 000

Anta nå at vedkommende person ikke betaler inntektsskatt og derfor har 100.000 kr. å benytte til å kjøpe varer. Istedenfor en inntektsskatt er det nå ilagt en vare-skatt på 25 pst. på alle varer. Dersom personen kjøper samme kvantum som i tilfellet med en proporsjonal inntektsskatt får vi følgende budsjett:

	Pris inkl. skatt	Enheter	Forbruks- utgift	Vare- skatt
Vare A	1 250	50	62 500	12 500
Vare B	1 250	200	25 000	5 000
Vare C	625	200	12 500	2 500
Til sammen			100 000	20 000

Vi ser altså at når vedkommende bruker opp hele sin inntekt, vil staten sitte igjen med samme skatteproveny. Siden de relative priser mellom de tre godene A, B og C ikke har endret seg, er det ingen grunn til at personen skulle ønske å tilpasse seg annerledes. Derfor vil en inntektsskattesats på 20 pst. være ekvivalent med en uniform forbruksskatt på 25 pst. Generelt vil det være slik at en inntektsskattesats på 100 pst. vil være ekvivalent med en forbruksskattesats på $100/(1/(1-t) - 1)$ pst.

5.1.5. Skatter og effektivitetstap

Under punkt 5.1.2 ble det beskrevet endel egenskaper for en effektiv fordeling av ressursene. Under dette punktet vil det bli studert hvordan skatt innvirker på dette. Beskrivelser vil bli begrenset til skatter og avgifter som pålegges individene.

³ Selv om det er vanlig å bruke betegnelsen vare-skatt kan det godt være tale om en skatt på tjenester.

En skatt pålagt et individ vil uansett måtte redusere realinntekten til vedkommende. Som følge av denne lavere inntekten vil vedkommende konsumere mindre av de fleste varer, og reduksjonen vil være størst for de varer hvor etterspørselen er særlig følsom mhp endring i inntekt. En skatt som bare har en slik inntektseffekt vil imidlertid ikke nødvendigvis påvirke noen av betingelsene for effektiv bruk av ressursene skissert under punkt 5.1.2. Etterspørselskurven vil kan hende endre seg som følge av den lavere inntekten, men tilpasningen vil fremdeles være kjennetegnet ved at grensekostnaden er lik den marginale betalingsvilje. En skatt som ikke bryter betingelsene for en effektiv ressursallokering kalles ikke-vridende.

Det vanligste eksemplet på en ikke-vridende skatt er koppskatten som innebærer at alle individer skal betale samme skattebeløp, og der dette er fast uavhengig av hvilke handlinger individet måtte foreta seg. Problemet med koppskatten demonstrert bl.a. i Storbritannia, er at den rammer urettferdig. En frisk person ville måtte betale det samme som en syk, en person med høy arbeidsevne det samme som en med lav. Nå kan rett nok dette problemet reduseres noe ved å la skatten være avhengige av endel objektivt registrerbare karakteristika, f.eks. kan man legge lavere skatt for hushold med flere barn. Problemet er bare at mange av de kriteriene man ønsker å la skatten være avhengig av, som f.eks. arbeidsevne, ikke er observerbare for myndighetene. Isteden blir man nødt til å benytte observerbare kriterier som markeds-transaksjoner. Da har imidlertid individet mulighet til å foreta disposisjoner som endrer skattegrunnlaget. La oss derfor se hvordan endel skatter knyttet til markeds-transaksjoner bryter med betingelsen om effektiv ressursbruk.

La oss først betrakte en vare-skatt. Som vi husker innebar en effektiv ressursbruk at kostnaden for produsenten å produsere én ekstra enhet, grensekostnaden, skulle være lik det forbrukerne er villig til å betale for den ekstra enheten, den marginale betalingsviljen. Ved en vare-skatt vil det oppstå en kile mellom det produsenten oppnår for varen og det forbrukeren er villig til å betale. La oss innledningsvis anta at denne skatten legges på produsenten. Prisen som forbrukeren er villig til å betale vil nå ikke lenger i sin helhet tilfalle produsenten siden endel av prisen må betales til staten i form av skatt. Som følge av dette vil produsenten redusere sitt kvantum, slik at det den oppnår netto for å produsere én ekstra enhet, pris minus skatt, blir lik grensekostnaden. Resultatet av dette blir såle-

des at det produseres for lite av varen. Det er for øvrig mulig å vise at i et marked uten innslag av markeds-makt, dvs at produsenten ikke føler at den har mulighet til å påvirke prisen, vil det være likegyldig om skatten ilegges forbruker eller produsent. I begge tilfeller vil produsert kvantum være kjennetegnet ved at det produsenten netto oppnår for å produsere én ekstra enhet vil være lik grensekostnaden. Det kan også være grunn til å merke seg at et subsidium på tilsvarende måte vil resultere i en ineffektiv fordeling av ressursene. Forskjellen er at omsatt kvantum nå vil være for høyt.

En annen skatt som også bryter med betingelsen om effektiv bruk av ressursene er inntektsskatten. Den vil sette en kile mellom det en arbeider mottar for å arbeide én ekstra time og det denne timen er verd for kjøperen (arbeidsgiveren). En arbeider som kan velge sin arbeidstid fritt vil tilpasse seg slik at den marginale avveiningen mellom fritid og inntekt er lik lønssatsen etter skatt. Høyere skatt på marginen vil medføre at arbeideren får mindre igjen for en arbeidstime enn den merinntekt som skapes og hun vil tilpasse seg ved å redusere arbeidstilbudet. En inntektsskatt vil derfor på samme måte som en vare-skatt føre til endret tilpasning og således til et effektivitetstap. Nå er det imidlertid ikke sikkert at den totale virkning av økt inntektsskatt er redusert arbeidstilbud. Som følge av dette vil individet forbruke mindre av alle normale goder, også fritid. Siden redusert fritid medfører økt arbeidstilbud er det usikkert hva den totale effekten av en økt skattesats på arbeidstilbudet vil bli. Dette betyr imidlertid ikke at den økte skattesatsen ikke vil medføre effektivitetstap. Avgjørende for dette er hva som skjer på marginen, og her blir det altså en større kile mellom det arbeideren mottar og det arbeidsgiveren betaler. Tilsvarende vil skatter påvirke valget mellom å ta arbeid eller ikke, valget mellom fulltids- eller deltidsarbeid og valget mellom ulike typer arbeid.

En inntektsskatt skaper gjennom beskatning av renteinntekter også en vridning i kapitalmarkedet mellom nåtidsforbruk og sparing med hensyn på konsum i fremtiden. Sistnevnte vil nå bli mindre attraktivt. En slik vridning får en imidlertid ikke ved indirekte beskatning forutsatt at skattesatsen er generell og konstant over tid. Dette betyr imidlertid ikke at en indirekte skatt nødvendigvis vil være å foretrekke.

Skatter trenger imidlertid ikke bare påvirke aktørene gjennom hvor mye som blir omsatt av et gitt gode. De kan også påvirke hvordan ulike goder utformes. Et særtrekk

med barneklær i Storbritannia f.eks., er at de er ligner svært på voksne klær. Grunnen til dette er at barneklær i England har en lav momssats, og at barneklær inkluderer relativt store størrelser. Følgelig kan man ved å la barneklær til en forveksling ligne voksne klær, sikre seg at småvokste voksne personer får mulighet til å kjøpe klær til redusert momssats.

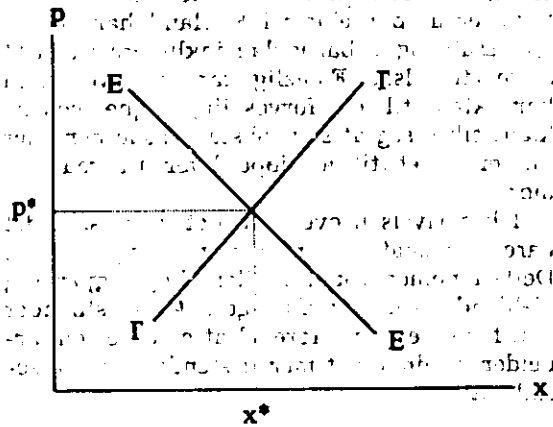
I beskrivelsen over kan det virke som det bare var skatter som gir vridningseffekter. Dette fenomenet kan imidlertid også gjøre seg gjeldende ved overføringer. Økte stønader kan f.eks. tenkes å føre til at enkelte som arbeider vil finne det mer fristende å motta sosialstøtte.

5.1.6 Skatteoverveltning

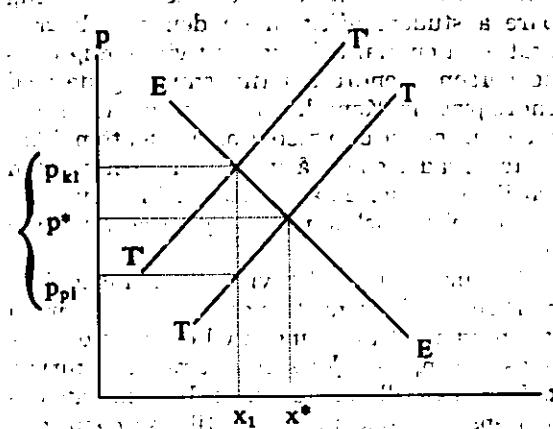
En viktig innsikt fra økonomisk forskning er at når en skal vurdere den økonomiske virkningen av en skatt er det ikke tilstrekkelig bare å studere effekten på den som betaler skatten. I en markedsøkonomi vil nemlig den personen endre sin tilpasning og dermed endre prisene. Konsekvensen kan bli at de som reelt sett ender opp med å betale skatten, bare i liten grad trenger å være dem som skatten var ilagt. Vi sier da at skatten er blitt overveltet. Et eksempel kan kanskje best illustrere dette.

I figur 5.1.1 er det vist tilpasningen i et marked med kjennetegnet ved fullkommen konkurranse. Tilpasningen vil da være der tilbudskurven, $T-T$, krysser etterspørselskurven $E-E$. Siden tilbudskurven er bestemt av bedriftens grensekostnad, er tilpasningen gitt ved at den marginale betalingsviljen blir lik grensekostnaden. I figuren skjer dette til prisen p^* med tilhørende mengde x^* . La oss nå anta at det innføres skatt t pr enhet, og at denne ilegges produsenten. For et gitt produksjonskvantum vil det nå koste t ekstra å produsere én ekstra enhet, siden t nå skal betales i skatt. Det betyr at tilbudskurven skifter loddrett oppover med t kroner til $T'-T'$ slik som skissert i figur 5.1.2. Den nye tilpasningen vil nå være gitt ved punktet x_1 og med tilhørende pris p_{k1} til konsumenten og p_{p1} til produsenten og der forskjellen mellom dem er skatten. Vi ser at produsenten bare belastes endel av avgiften $p. - p_{p1}$, mens konsumenten må bære resten $p_{k1} - p.$. Dette illustrerer nettopp påstanden over om at en skatt som ilegges en aktør, i dette tilfellet produsenten, ikke i sin helhet blir belastet vedkommende, men i noen grad blir veltet over på andre aktører, i dette tilfellet forbrukerne. Det er for øvrig verd å merke seg at i et marked kjenne-

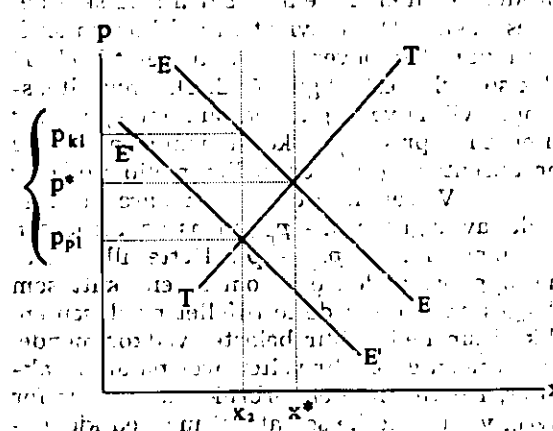
Figur 5.1.1. Etterspørselskurven og tilbudskurven i et markedsmodell.



Figur 5.1.2. Etterspørselskurven og tilbudskurven i et markedsmodell med skatt.



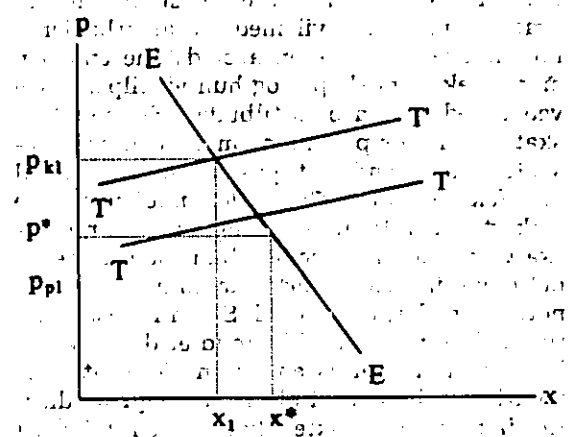
Figur 5.1.3. Etterspørselskurven og tilbudskurven i et markedsmodell med skatt.



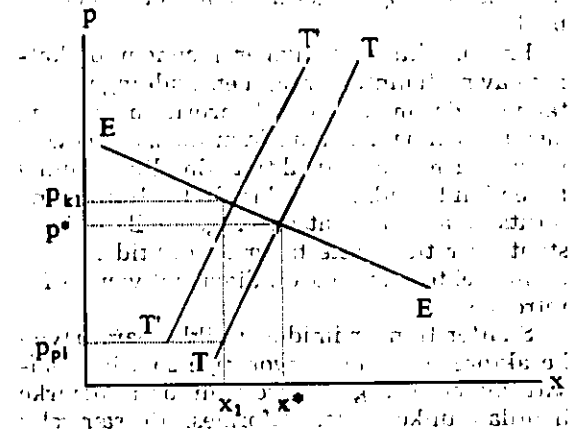
tegnet ved fullkommen konkurranse, vil det være likegyldig, hvorvidt skatten legges på tilbudet eller etterspørselen. Det relevante for tilpasningen er at det er oppstått en kile mellom det konsumenten må betale for produktet og det produsenten sitter igjen med. I figur 5.1.3 er dette illustrert. For en gitt pris til produsenten vil en etterspører nå være villig til å betale t mindre siden vedkommende nå også må betale en skatt t . Etterspørselskurven vil følgelig skifte ned t enheter til E' . Tilpasningen blir den samme som i forrige tilfelle x_1 med tilhørende priser p_{kl} til konsumenten og p_{pl} til produsenten.

Av figurene ser vi også at både produsenten og konsumenten må bære noe av skatten. Konsumentens andel er gitt ved $(p_{kl} - p_*)/t$.

Figur 5.1.4. Etterspørselskurven og tilbudskurven i et markedsmodell med skatt.



Figur 5.1.5. Etterspørselskurven og tilbudskurven i et markedsmodell med skatt.



mens produsentens andel er gitt ved $(p. - p_{p1})/t$. Hvor store disse andelene vil være avhenger av stigningen på tilbuds- og etterspørselskurven. Dette er illustrert i figur 5.4 og 5.5 I figur 5.4 er grensekostnaden tilnærmet konstant, altså uavhengig av hvor mye som er produsert noe som medfører at tilbudskurven er relativt flat. Etterspørselskurven på den annen side er rela-

tivt bratt (uelastisk). I dette tilfellet ser vi at skatten i all hovedsak må bære av kjøperen. Stiger på den annen side grensekostnaden raskt med kvantum og er etterspørselen relativt elastisk vil det være tilbyderne som vil måtte bære det meste av skatten. I en situasjon kjennetegnet ved fullkommen konkurranse får vi altså at:

$$\text{Andel skatt som bæres av kjøper} = \frac{\text{Stigning et sp.kurve}}{\text{Stigning ett.sp.kurve} + \text{Stigning tilb. kurve}}$$

For vårt formål vil imidlertid en analyse av overveltningen som følge av et forbrukersubsidium eventuell en momskompensasjon⁴ være vel så relevant som overveltningen som følge av en økt skatt. Siden et subsidium bare er en negativ skatt, vil resultatene være symmetriske av dem skissert over.

Det er mulig å analysere virkningen av et forbrukersubsidium generelt der en også analyserer overveltning i situasjoner med ufullkommen konkurranse. Dersom vi tar utgangspunkt i en markedssituasjon med n antall like produsenter som alle maksimerer sin profitt – og betrakter en likevektssituasjon der ingen av produsentene kan øke sitt overskudd ved ensidig å endre sin produksjon – er det mulig å utlede hvor stor andel av et forbrukersubsidium vil komme henholdsvis forbrukere og produsenter til gode som funksjon av antall produsenter og kjennetegn ved tilbuds- og etterspørselskurven. Monopolsituasjonen vil i en slik modell kunne analyseres ved å studere $n=1$, mens frikonkurranselikevekten vil finnes ved å la n gå mot uendelig. Vi betrakter en situasjon der subsidiet blir gitt til produsenten, før denne beregner merverdiavgiften. Det er da mulig å etablere følgende resultater om andelen av subsidiet som tilfaller konsumenten, i det følgende kalt overveltningsgraden:⁵

- (i) Overveltningsgraden reduseres når tilbudskurven blir brattere.

- (ii) Overveltningsgraden øker når etterspørselskurven blir brattere.
(iii) Overveltningsgraden vil under relativt svake betingelser øke når antall konkurrenter øker.
(iv) I en frikonkurransesituasjon (når antall konkurrenter går mot uendelig) vil overveltningsgraden bare være avhengig av det relative stigningstallet til etterspørsels- og tilbudskurven.
(v) I en situasjon med lineær etterspørselskurve og horisontal tilbudskurve (som tilsvarende konstante grensekostnader) vil hele forbrukersubsidiet tilfalle forbrukeren under frikonkurranse mens bare 50 pst vil tilfalle forbrukeren ved monopol.

Det er også mulig å analysere overveltning i en modell med salgskartell som eies av produsentene. Det antas at produsentene er så mange at de ved sin tilpasning tar prisen for gitt. I en situasjon der salgskartellet har mu-

⁵Overveltningsgraden F vil være gitt ved (se f.eks. Østmo: Subsidieøkonomi, Forskningsrapport nr 39 (1982), Fondet for markeds- og distribusjonsforskning):

$$F = \frac{1}{1 + \frac{1,22T'(x)}{-P'(x)} + \frac{1}{n}(1+p)}$$

Denne formelen viser at overveltningsgraden vil være avhengig av fire forhold. For det første stigningstallet på tilbudskurven, $T'(x)$; for det andre stigningstallet på og etterspørselskurven, $P'(x)$; for det tredje antall konkurrenter n og for det fjerde den relative krumning på etterspørselskurven, kalt p . Tallet 1,22 i formelen angir virkninger av merverdiavgiften.

Ved å betrakte dette uttrykket vil resultatene (i)-(iv) fremkomme relativt greit. Betingelsene under (iii) er at den relative krumningen skal være større enn minus 1. (iv) fremkommer ved å sette r og $T'(x)$ lik 0 (lineære etterspørselskurver har ingen krumningen).

⁴ Momskompensasjon vil her bli brukt i betydningen et subsidium pr produsert enhet gitt som kompensasjon for momsen som er pålagt denne varen, dvs den vil bli regnet ut som en gjennomsnittsstørrelse, og således for alle praktiske formål være ekvivalent med et forbrukersubsidium. En reell momskompensasjon vil imidlertid ikke være et fast subsidiebeløp pr produsert enhet, men variere med hvor mye varen kostet over året. Dette problemet vil bli vendt tilbake til i kapittel 9.

lighet til å selge overskuddsetterpørselen til utlandet er det mulig å vise at overveltningen vil bli det samme som for et hjemmemarkedsmonopol med konstant grensekostnad. Er imidlertid salgskartellet forhindret fra å bruke utenlandsmarkedet, vil graden av overveltning være avhengig av hvilke muligheter kartellet har til å begrense produksjonen til de enkelte produsentene gjennom leveringsavhengige priser (som f.eks. to-prisordningen på melk) og prisdiskriminering mellom ulike innenlandske etterspørere. Er denne muligheten god vil tilpasning og graden av overveltning ligge nær en monopolløsning. Er den dårlig vil den ligge nær en frikonkurranseløsning.

I avsnittene ovenfor har vi snakket om virkningen av forbrukersubsidier og momskompensasjon om hverandre. Dette er en riktig begrepsbruk når momskompensasjonen ble praktisert slik det ble gjort i Norge på 1970 og -80 tallet, dvs som et fast kompensasjonsbeløp pr produsert enhet. En virkelig momskompensasjon vil imidlertid ikke være et fast beløp pr produsert enhet, men være avhengig av verdien på varen. Da vil ikke nødvendigvis en momskompensasjon være likeverdig med et stykksubsidium. I en situasjon preget av fullkommen konkurranse vil det rett nok være det, men dersom markedet er kjennetegnet ved ufullkommen konkurranse derimot, vil dette ikke lenger være tilfelle. Det kan vises at i en monopolsituasjon vil en oppnå høyere produksjon og dermed lavere pris ved å gi støtten i form av et stykksubsidium enn å gi det i form av en momskompensasjon.⁶ Det samme vil være tilfelle ved en rekke andre former for ufullkommen konkurranse.

Under dette punktet så langt er det bare blitt studert den direkte virkningen en skatt/subsidium på en vare har på omsetning og priser i dette markedet. Dette kan imidlertid ofte være en for snever analyse særlig hvis man endrer flere skattesatser samtidig. Da bør en ta hensyn til hvordan den endrede tilpasningen i disse markedene påvirker priser og omsetning i andre varemarkeder, bruk av og prisene på de enkelte innsatsfaktorer, den samlede inntekt i samfunnet og fordelingen av denne og hvordan disse faktorene i sin tur på-

virker tilpasning og priser i de markedene hvor skatteendringene skjedde. For å gjøre en slik generell likevektsanalyse, vil det normalt være nødvendig å benytte numeriske modeller for å få anslag for den endelige virkningene.

I en del markeder er det ikke helt fri prisdannelse, men prisen kan være mer eller mindre gjenstand for reguleringer og forhandlinger. Eksempler på dette har en i jordbrukssektoren. Jo mer effektivt en offentlig prisregulering kan håndteres, jo lettere kan en sikre at et subsidium kommer forbrukerne til gode i den grad dette er intensjonen. Generelt vil subsidiering kunne påvirke både håndhevelsen av reguleringer og resultatet av forhandlinger, slik at markedsforholdene også i dette tilfellet har betydning for graden av overveltning. En lavere avgift vil generelt gjøre det lettere for tilbyderne å oppnå en gitt pris, og vil kunne muliggjøre et høyere pristak.

5.2 ØKONOMISKE SIDER VED ULIKE FORMER FOR INDIREKTE BESKATNING

For en privatperson vil det være likegyldig om en økning i en vares pris skyldes økning av særavgift eller økt mva på denne varen. Forskjellen mellom disse to måter å differensiere den indirekte beskatningen på, gjør seg først og fremst gjeldende for næringsdrivende, eller for å være mer presis, for næringsdrivende som har fradrag for inngående merverdiavgift. Økt merverdiavgift på en innsatsfaktorvare vil ikke ha noen betydning for hvor mye bedriften ønsker å bruke av denne varen siden bedriften får fradrag for inngående merverdiavgift. En særavgift pålagt vare vil på den annen side gjøre vedkommende vare dyrere også når den benyttes som innsatsfaktor, og som følge av dette vil bedriften søke å substituere seg bort fra den. Kort sagt er den vesentligste forskjellen mellom en særavgift og differensiert merverdiavgift at førstnevnte vil påvirke bruken av innsatsfaktorer i en bedrift mens sistnevnte vil virke nøytralt i så henseende. I den grad en vare bare selges til forbrukere, og ikke brukes som innsatsfaktor vil de to avgiftene være svært like. Forskjellen vil kun bestå i hvordan de administreres. La oss se hvilke implikasjoner denne forskjellen gir for anvendelsen av de to avgiftene.

Som nevnt under punkt 5.1.3, vil en markedsøkonomi ikke sikre en optimal bruk av ressursene dersom det eksisterer eksterne virkninger knyttet til bruken av et produkt. Er det tale om negative eksterne virkninger, kan en ved hjelp av eksternalitetskorrigerende skatter redusere bruken av produktet og dermed sikre en bedre ressursanvendelse. Disse eksterne

⁶ I en monopolsituasjon vil et stykksubsidium øke grenseinntekten med det samme som subsidiebeløpet, mens ved et verdissubsidium vil den marginale utgiften for staten sp (hvor s er subsidiesatsen og p er prisen) være mindre enn økningen i marginalinntekt for monopolist, $s(MI)$ (der MI er marginalinntekten). Konsekvensen av dette blir at for et gitt subsidiebeløp fra staten vil en oppnå større omsetning ved et stykksubsidium. Dette medfører da en lavere pris og høyere overvinningsgrad.

virkningene vil ofte være uavhengig av hvordan produktet brukes. Rett nok vil kostnaden knyttet til den eksterne kostnaden variere med bruken, f.eks. ved at den eksterne kostnaden er større dersom produktet brukes i byene enn dersom det brukes på mere grisgrendte strøk (gjelder f.eks. ved utslipp av NO_x , bly og partikler). Svært sjelden vil imidlertid den eksterne kostnaden systematisk variere avhengig om produktet benyttes av privatpersoner eller i næringsvirksomhet. En kostnadseffektiv bruk av avgifter i dette tilfelle innebærer da at det ikke bør være noen forskjell i avgiftssatsen mellom privatpersoner og næringsdrivende. Konsekvensen av dette blir at i den grad den ilagte produktavgiften skyldes eksterne virkninger bør en særavgift foretrekkes fremfor en differensiert merverdiavgift.

La oss nå anta at formålet med å differensiere avgiftene isteden er å skape en rettferdig inntektsfordeling. Da virker det umiddelbart rimelig å ha skatter som bare belaster forbrukerne og ikke vrir bruken av bedrifters innsatsfaktorer. Det er også mulig under visse betingelser å vise at optimale skatter i dette tilfellet vil være kjennetegnet ved effektiv produksjon, dvs at en ikke skal endre de relative prisene på innsatsfaktorene. Dette betyr at dersom differensieringens formål er å skape en rettferdig inntektsfordeling bør dette normalt gjøres via en differensiert momssats. I de tilfeller en vare i liten grad benyttes som innsatsfaktor vil det ikke være noen vesentlig forskjell utfra et økonomisk synspunkt. Det samme vil være tilfelle dersom det viser seg mulig å separere ulike kjøpergrupper alt etter om disse er endelige forbrukere av varen eller skal bruke den som innsatsfaktor. I disse tilfeller vil hensynet til administrasjon og kontroll avgjøre valget mellom de to beskatningsformene.

En annen forskjell mellom ulike former for indirekte beskatning ble beskrevet under punkt 5.1.6. Der ble det vist at i en situasjon med ufullkommen konkurranse ville et stykksubsidium være et bedre virkemiddel enn en redusert merverdiavgift. For et gitt subsidiebeløp ville et stykksubsidium oppnå en større produksjonsøkning.

5.3 ANALYSE AV DIFFERENSIERT INDIREKTE BESKATNING NÅR EN SØKER Å HJELPE EN SPESIELL GRUPPE

Når en skal søke å hjelpe grupper som man av ulike grunner mener er berettiget til støtte, kan dette gjøres på flere måter. En kan gi direkte støtte til gruppen, både via penger og naturalytelser, eller en kan gjøre den indirekte ved å varer eller tjenester som vedkommende

gruppe bruker relativt mye av – bli billigere. Under dette punktet blir det studert hvilken måte som er den mest effektive for å hjelpe disse gruppene, særlig med hensyn til om differensiert merverdiavgift vil være et slikt virkemiddel.

En viktig faktor når en skal avgjøre hvilket virkemiddel som er mest hensiktsmessig er informasjonen myndighetene har om gruppen den søker å hjelpe. I noen tilfeller vil det være entydig hvem som tilhører gruppen en søker å hjelpe. Det er tilfelle når en søker å støtte småbarnsforeldre, pensjonister eller personer som har objektivt registrerbare handikaps. I andre tilfeller vil myndighetene med rimelig stor sikkerhet kunne si hvem som tilhører gruppen en søker å hjelpe, men det vil ikke være noen objektivt registrerbare kriterier for å avgjøre dette. Det betyr at personer som ikke er berettiget til slik støtte i noen grad kan oppnå det. Eksempler på grupper av denne typen vil være støtte til enslige forsørgere, eller støtte til personer med sykdommer/lidelser som ikke er like lett å registrere. Til slutt finnes det også tilfeller hvor det ikke bare er vanskelig for myndighetene å avgjøre hvem som tilhører en spesiell gruppe, men der todeling av befolkningen virker unaturlig. Et eksempel på dette kan være støtte til personer med lav inntektsevne.

Det virker naturlig at disse forholdene vil være svært avgjørende for hvilke støtteordninger som vil være mest hensiktsmessige. Av den grunn er det valgt å inndele analysen i to deler. Under dette punktet vil det bli studert hvorvidt en differensiert beskatning vil være et hensiktsmessig virkemiddel når en skal søke å støtte spesielle grupper. Under punkt 5.4 vil det så bli studert hvordan myndighetene bør innrette seg når individene adskiller seg fra hverandre på mer generell basis nemlig ved ulik arbeidsevne. Da vil det være naturlig å betrakte hele inntektsfordelingen.

5.3.1 Kriterier for effektiv omfordelingspolitikk

Vi kan stille opp følgende kriterier for en effektiv omfordelingspolitikk for å gi overføringer til en gruppe i samfunnet :

- 1) Overføringene bør helst nå fram til alle i målgruppen, men bør i minst mulig grad tilfalle andre (treffsikkerhet).
- 2) Overføringene bør i minst mulig grad oppmuntre til mindre effektiv ressursbruk (medføre samfunnsøkonomiske kostnader).
- 3) Overføringene bør ha en sosialt tiltalende form (ikke virke stigmatiserende)
- 4) Det bør være små administrative kostnader forbundet med overføringene.

Det første av disse punktene har både et rettferdighets- og et effektivitetsaspekt. Ønsker en å gi en overføring til en spesiell gruppe, vil det føles svært urettferdig dersom noen som tilhører gruppen likevel ikke oppnår slik støtte. På den annen side vil en støtte som medfører at svært mange utenfor gruppen mottar den, være svært kostbar. Siden finansieringen av denne vil medføre effektivitetstap, vil den således være lite effektiv. Med punkt 2 tenkes det på de aktiviteter personer gjennomfører for å oppnå slik støtte, eller som blir et resultat av støtten, f.eks. at personer unnlater å arbeide når de mottar uføretrygd (forutsatt at de ikke var berettiget og således hadde mulighet til å arbeide).

Med punkt 3 tenkes dels på ubehaget personer føler de må gjennomgå for å oppnå støtte (f.eks. ubehaget ved å gå til sosialkontoret), og ubehaget de kan føle fra personer i nabolaget når de mottar støtte.

5.3.2 Grupper som entydig lar seg identifisere

I dette tilfelle vil direkte kontantstøtte være å foretrekke fremfor mer indirekte metoder som differensiert indirekte beskatning. Dette har to begrunnelser. For det første vil en direkte støtte være mer treffsikker siden den bare vil komme gruppen man søker å støtte til gode. En lavere merverdiavgiftssats eventuelt et subsidium på varer som vedkommende gruppe bruker relativt mye av derimot, vil selvsagt hjelpe vedkommende gruppe, men støtten vil også tilfalle alle andre personer i økonomien som bruker dette produktet. For å gi alle i gruppen en viss inntektsøkning må det derfor utbetales mer ved et subsidium på spesielle varer enn ved direkte støtte til gruppen.

Den andre fordelene ved direkte støtte er at den har en bedre fordelingsprofil. Svært ofte er man ikke bare interessert i hvorvidt et individ er med i gruppen man ønsker å støtte, men også hvordan støtten påvirker inntektsfordelingen innad i gruppen. En direkte støtte vil gi samme støtte til alle i gruppen mens et subsidium på visse varer normalt vil gi et større overføringsbeløp til personer med høy inntekt siden disse normalt vil forbruke mer av vedkommende vare. Bare i tilfellet der vedkommende vare som blir subsidiert er inferior, dvs. at forbruket av den reduseres med økende inntekt, vil indirekte støtte gi en bedre fordelingsprofil. Dette poenget blir for øvrig utdypet nærmere under punkt 10.3.

Det er flere kriterier som entydig lar seg identifisere. Alder, kjønn og endel fysiske handikaps tilhører denne kategorien. Det vil derfor ikke være effektivitetstap knyttet til pensjonsutbetalingene siden disse entydig kan

knyttet til alder. En annen kategori som også lar seg entydig identifisere, er småbarnsforeldre siden antall barn og barnas alder lett kan skaffes opplysninger om. En konsekvens av dette vil være at barnetrygd både vil være en mer treffsikker og rettferdig måte å hjelpe denne gruppen på enn en differensiert indirekte beskatning som f.eks. lavere moms på matvarer.

Nå er det imidlertid ikke alltid like klart hva en egentlig mener når det snakkes om småbarnsforeldre. En skulle kanskje tro at dette skulle innebære alle hushold som har barn under en viss alder. Imidlertid brukes begrepet av og til i en noe snevrere betydning, dvs. ikke bare skal husholdet ha barn under en viss alder, men det skal også nettopp ha gått til anskaffelse av sted å bo, dvs. være et hushold i etableringsfasen. Ofte vil disse to begrepene være synonyme, men de trenger ikke å være det. Hushold som har ventet lenge med å få barn kan ofte befinne seg i en situasjon der boligen de har kjøpt for en stor del er nedbetalt når barnet blir født. I fall man ønsker å ekskludere denne typen fra støtte vil ikke direkte støtte være like treffsikkert siden det ikke er like klare kriterier for hva som menes med etableringsfasen. Dette endrer imidlertid ikke konklusjonen om at kontantstøtte vil være å foretrekke fremfor en differensiert indirekte beskatning.

Ofte er en imidlertid ikke bare opptatt av fordelingen mellom husholdningene, men også fordelingen innen det enkelte hushold. En kan f.eks. mene at barna i enkelte tilfeller får for lite. I et slikt tilfelle vil direkte overføring ikke være noen god løsning, siden den i så fall måtte utbetales til barna uten at foreldrene fikk råderett over pengene. På den annen side kan differensiert indirekte beskatning i et slikt tilfelle muligens være en løsning. Ved å ha lavere indirekte beskatning på varer man mener enkelte barn får for lite av vil man gjøre disse varene relativt billigere og dermed sikre at forbruket av dem øker. Det må imidlertid gjøres oppmerksom på at dette virkemidlet ikke vil være særlig treffsikkert da det vil innebære at alle husholdninger med barn vil bruke mer av disse varene og ikke bare slike der en mener barna er forfordelt. Det kan også være grunn til å stille spørsmålsteget ved den grad av paternalisme som synspunktet representerer. I hovedsak synes det å være rimelig at man respekterer de valg foreldrene gjør mht disponeringen av inntekten. Selvsagt finnes det tilfeller (f.eks. knyttet til rusmisbruk) der barna blir sterkt skadelidende, men i et slikt tilfelle spør det hvor mye lavere indirekte beskatning vil hjelpe, og om ikke mer direkte tiltak vil være mer påkrevet (f.eks. barnevern).

5.3.3 Grupper som ikke entydig lar seg identifisere

I den grad det ikke finnes objektivt registrerbare måter å avgjøre hvem som tilhører en spesiell gruppe, vil ikke kriteriestøtte være like godt egnet. Det skyldes at personer nå kan gjennomføre handlinger som gjør at de tilfredsstiller kravene for støtte selv om støtten i utgangspunktet ikke var beregnet for dem. To eksempler kan illustrere dette: Det første eksemplet er støtte knyttet til enslige forsørgere der foreldre ved å opprette en fiktiv adresse for den av paret som ikke er forsørger blir mottaker av slik støtte. Et annet eksempel kan være uføretrygd der personer kan simulere lidelser og dermed i noen tilfeller oppnå slik støtte. På den annen side kan det motsatte også tenkes, nemlig at leger av frykt for å bli betraktet som «slepphendte» unnlater å gi trygd til personer som er berettiget.

Siden kriteriestøtte i dette tilfellet innebærer effektivitetstap, og ikke garanterer at alle berettigede får slik støtte, er det ikke lenger opplagt at dette vil være å foretrekke fremfor en differensiert merverdiavgift. Sistnevnte har også den fordel at den gis i en mer sosialt tiltalende form, siden det ikke vil være stigmatisering knyttet til å kjøpe varer med lavere momssats. Utover dette vil det antakeligvis være mindre administrasjonskostnader knyttet til et differensiert merverdiavgift siden et system med kriteriestøtte nok vil innebære store kontrollkostnader dersom misbruket ikke skal bli for stort.

Når differensiert merverdiavgift i disse tilfellene likevel ikke vil være den beste løsningen, skyldes dette to forhold. For det første må gruppen man søker å støtte være relativt stor. Er den liten, vil differensiert merverdiavgift være et lite treffsikkert virkemiddel siden svært mange utenfor gruppen vil nyte godt av den reduserte satsen, og virkemidlet vil derfor bli svært dyrt. Både enslige forsørgere og ulike kategorier av uføretrygdde vil være relativt små grupper noe som innebærer at en differensiert merverdiavgift med lavere satser for varer som disse bruker relativt mye av, ikke vil være et godt virkemiddel. Det andre forholdet som gjør at en differensiert merverdiavgift ofte ikke er en god løsning, er at forbruksmønsteret til gruppen man ønsker å støtte ikke avviker særlig fra andre grupper. Det er f.eks. tilfellet for aleneforeldre (som ikke avviker særlig fra andre foreldre), og for uføretrygdde. Et unntak fra dette kan være grupper som har stort behov for medisiner. Heller ikke her vil imidlertid differensiert merverdiavgift være noen god løsning. Normalt vil det være få grunner til at man skulle ønske å støtte

bruk av medisiner som sådan. Gruppen det er interessant å støtte er personer hvor medisinforbruket er stort, og således utgjør en vesentlig utgiftspost for vedkommende person. I så fall vil det relevante være at man slipper å betale for medisiner når forbruket av dem overstiger en viss grense. Dagens ordning fungerer på denne måten. En lavere merverdiavgift på disse produktene ville innebære en subsidiering av all bruk av medisin, og ikke bare til denne gruppen. Virkemidlet ville således være lite treffsikkert.

5.3.4 Konklusjon

Under dette punktet er det blitt undersøkt om differensiert merverdiavgift ville være et egnet virkemiddel dersom man ønsker å hjelpe spesielle grupper. Hvis myndighetene entydig er i stand til å identifisere gruppen man søker å hjelpe, er konklusjonen klar. En direkte støtte til vedkommende gruppe vil klart være å foretrekke både fordi en slik støtte er mer treffsikker og fordi den har en bedre fordelingsprofil. Dette medfører bl.a. at det vil være en betydelig bedre løsning å øke barnetrygden enn å redusere momsen på matvarer dersom en er interessert i å hjelpe barnefamiliene. Er myndighetene på den annen side ikke like godt i stand til å identifisere mottakerne av støtte, er ikke konklusjonen like opplagt. Kravene for at en differensiert merverdiavgift skal være et godt egnet virkemiddel i dette tilfellet er at gruppen en ønsker å hjelpe skal være stor og at vedkommende gruppe har et konsummønster som klart skiller den ut fra resten av befolkningen. Utvalget har vanskelig for å se noen grupper en skulle ønske å gi økonomisk støtte som tilfredsstiller disse kravene. Alt i alt må det derfor være grunnlag for å konkludere med at differensiert merverdiavgift ikke er noe godt egnet virkemiddel når en skal søke å hjelpe spesielle grupper. Direkte kontantstøtte til denne gruppen vil være å foretrekke.

5.4 PRINSIPIELL ANALYSE AV DIFFERENSIERT INDIREKTE BESKATNING NÅR MAN BETRAKTER HELE INNTEKTSFORDELINGEN

Under dette punktet vil det bli analysert hvor fornuftig det er å benytte differensiert indirekte beskatning som fordelingspolitisk virkemiddel når individene adskiller seg fra hverandre kun ved ulik inntekt. Det vil i en slik situasjon være naturlig ikke å konsentrere seg om en spesiell gruppe, men betrakte hele inntektsfordelingen. Siden staten har anledning til å benytte inntektsskatt for å skape en rett-

ferdig inntektsfordeling vil det relevante spørsmålet være: bør differensiert indirekte beskatning brukes som et supplement til denne? Det vil bli betraktet en rekke av tilfeller der beskrinkingene på hvilken inntektsskatt staten kan illegge etter hvert vil bli fjernet. Bakgrunnen for denne fremgangsmåten er at enklere tilfeller kan være med å gi intuisjon til mer kompliserte.

Under punkt 5.4.1 er statens virkemidler begrenset til å illegge vareskatter⁷. Disse skattene kan være negative slik at muligheten for subsidiering er inkludert. Siden vi bare betrakter én periode og det derfor ikke er mulighet til sparing vil en uniform vareskatt være ekvivalent med en proporsjonal inntektsskatt, noe som er beskrevet under punkt 5.1.4. Det relevante spørsmålet blir således om en differensiert indirekte beskatning bør brukes som supplement til en proporsjonal inntektsskatt når staten skal søke å trekke inn en gitt skatteinntekt på en mest effektiv måte samtidig som den skal sikre en rettferdig fordeling. For ytterligere å forenkle situasjonen blir det først betraktet et tilfelle med ett representativt individ. En er da bare interessert i å trekke inn skatteinntekten på mest mulig effektiv måte. Deretter vil det bli sett på en situasjon med flere individer med ulik inntekt. Da vil staten også søke å sikre en rettferdig fordeling mellom disse.

Under punkt 5.4.2 blir en differensiert indirekte beskatning vurdert som supplement til en lineær inntektsskatt. I tillegg blir det antatt at individenes ulike inntekt skyldes forskjellig arbeidsevne. Denne antakelsen vil imidlertid bety lite for resultatene.

Under punkt 5.4.3 fjernes alle restriksjoner på hvilken inntektsskatt staten kan pålegge. Spørsmålet som studeres blir da: vil det i en situasjon der staten fritt kan velge inntektsskatten, være optimalt å ha differensiert indirekte beskatning, og hva er det som kjennetegner de varene som eventuelt bør ha henholdsvis høy og lav skatt?

Under det siste punktet 5.4.4 vil det bli analysert om en differensiert indirekte beskatning vil være fornuftig dersom en trekker inn tidsaspektet dvs at individene har mulighet til å spare eller låne.

5.4.1 Proporsjonal inntektsskatt

I mandatet heter det at utvalget «skal vurdere differensiert merverdiavgift som virkemiddel i fordelingspolitikken». For å kunne avgjøre dette er det nødvendig ikke bare å vurdere hvor-

vidt et virkemiddel gir en ønsket fordeling, men også kostnaden ved å oppnå denne fordelingen; altså om virkemidlet er effektivt. På bakgrunn av dette kan det være illustrerende å starte med å rendyrke effektivitetshensynet. Et øyeblikk ser vi derfor bort fra fordelingsbetraktninger og starter med det enkle tilfellet der staten bare har anledning til å illegge vareskatter. Husk imidlertid at i en modell uten sparing vil like skatter på alle varer være identisk med en proporsjonal inntektsskatt slik at spørsmålet som skal vurderes er om differensiert indirekte beskatning skal brukes som et supplement til en proporsjonal inntektsskatt.

Ingen fordelingsvirkninger

Problemet som skal studeres er altså hvordan staten mest mulig effektivt kan få inn et gitt skatteproveny når:

- (i) De eneste skatter som står til statens disposisjon er vareskatter.
- (ii) Fritid er et av godene som individet etter spør, men staten har bare anledning til å beskutte tilbudet av arbeidskraft.
- (iii) Produsentprisene er gitt utenfor modellen⁸.

Før resultatene beskrives, vil det bli gjort ytterligere en antakelse; nemlig at etterspørselen etter en vare bare er avhengig av prisen til vedkommende vare og ikke prisen til andre varer. I et slikt tilfelle er det mulig å vise at det bør være høyest skatt på de varene som er minst prisfølsomme, eller mer presist at skattesatsen skal være omvendt proporsjonal med priselastisiteten til vedkommende vare der priselastisiteten angir den prosentvise endringen i etterspørselen som følge av en én prosents økning i prisen.

Det er kanskje enklest å forstå dette resultatet dersom en tar utgangspunkt i en vare hvor etterspørselen er fullstendig uelastisk, dvs der forbruket av varen er det samme uansett pris. Skatt på en slik vare medfører da bare inntektseffekter og ingen endring i tilpasningen og vil følgelig være en ikke-vridende skatt. På tilsvarende måte vil skatt på varer med lav priselastisitet i stor grad kunne imitere dette. Vi ser for øvrig at dette impliserer at det relevante for effektivitetstapet er utslaget i kvantum, mens utslaget i pris er av mindre betydning. Det er altså realøkonomien som har betydning.

Som det fremgikk av punkt 5.1.5 vil også en ikke-vridende skatt medføre at etterspørselen endres. Poenget er at endringen her skjer via lavere inntekt og siden all skattlegging vil

⁷ Med vareskatter menes skatter ilagt alle mulige goder som husholdningen måtte kjøpe. Det betyr at slike skatter også kan illegges tjenester.

⁸ Dette kan begrunnes med at Norge er en liten åpen økonomi. Det er verd å merke seg at med denne antakelsen vil det å velge skattesatser være ekvivalent med å velge forbrukerpriser.

medføre at ressurser overføres fra individer til staten, vil denne inntektseffekten være en konsekvens av all form for skattlegging. Kjentegnet på en ikke-vridende skatt er at all tilpasning skjer via denne inntektseffekten. Alle betingelsene for effektiv ressursbruk vil fremdeles være tilfredsstillt. Det relevante når en skal vurdere effektivitetstapet knyttet til skatter, er derfor å spørre om vedkommende skatt vil endre tilpasningen utover det en ikke-vridende skatt gjør. Når en således hevder at skattesatsen bør være høyest for varer som er minst prisfølsomme, tenker en seg ikke en prisendring i vanlig forstand siden denne innebærer at prisen stiger på alle enheter individet har kjøpt og således medfører lavere realinntekt. Det relevante når en studerer effektivitetstapet er å betrakte endringen i etterspørselen som skjer når inntektsvirkningen er nøytralisert. Dette skjer ved at individet får en inntektskompensasjon slik at det er like godt stilt som før prisøkningen. En snakker da om en kompensert prisendring og den tilhørende priselastisiteten kalles den kompenserte priselastisiteten⁹. Siden det er denne priselastisiteten som er relevant for vurderingen av effektivitetstapet, vil all bruk av ordet priselastisitet i det følgende referere seg til den kompenserte.

Det kan være interessant å se hvilke konsekvenser dette får for skattleggingen av ulike varegrupper. I tabell 10.1.1 er det referert anslag for priselastisiteten for endel varegrupper. Som vi ser er denne lav for varegrupper som mat, transport med tog eller undergrunn samt elektrisitet mens den er høy for varegrupper flytransport og turisme. Konsekvensen av dette vil være at utfra et effektivitetssynspunkt burde matvarer ha en høy skattesats, mens f.eks. flyreiser burde ha en lav sats.

I modellen som er studert over, er det antatt at kryssprisivirkningene er lik 0. Det er imidlertid lite problematisk å avvike fra denne antakelsen selv om resultatet da er vanskeligere å fortolke og ikke lar seg illustrere grafisk. Også i dette tilfellet er det utslagene i kvantum og ikke utslaget i prisen som er det relevante for effektivitetstapet. Optimumsbetingelse sier at den relative reduksjon i etterspurt kvantum av en vare som følge av en marginal økning i alle skatter bør være det samme for alle varer.

Som nevnt under punkt 5.1.4 vil en uniform indirekte beskatning og en proporsjonal inn-

tektsskatt være identiske når en ser bort fra sparing. Begge vil sette en kile mellom lønnet arbeid på den ene side og fritid og egenarbeid på den annen. En differensiert indirekte beskatning på sin side vil innebære vridning i avveiningen mellom ulike goder. Et naturlig spørsmål vil derfor være: vil ikke en differensiert indirekte beskatning introdusere vridninger i økonomien i tillegg til vridningen som allerede er i arbeidsmarkedet og vil ikke konsekvensen av dette bli økt effektivitetstap? Svaret på dette spørsmålet vil være nei. Feilen i resonnementet består i å telle antall vridninger for så å anbefale det skattesystemet som har færrest slike. Størrelsen på effektivitetstapet er imidlertid ikke bare avhengig av antall vridninger, men også av vridningenes størrelse. Rett nok kan det hevdes at en differensiert indirekte beskatning vil innføre nye vridninger og øke effektivitetstapet. Det kan imidlertid tenkes at den opprinnelige vridningen i arbeidsmarkedet blir mindre som følge av dette. Det viser seg at dette er begrunnelsen for at de minst prisfølsomme varene bør ha den laveste skatten. Dette kommer kanskje tydeligst frem i et tilfelle hvor det er to skattbare varer i tillegg til fritid. Høyest skatt bør i et slikt tilfelle ilegges den varen hvor økt pris medfører størst økning (minst reduksjon) i arbeidstilbudet. Bakgrunnen er nettopp at en uniform vareskatt medfører en vridning i arbeidsmarkedet med resultat at arbeidstilbudet er for lite. Ved å legge skatter som skissert over oppnås nettopp at vridningen i arbeidsmarkedet minker.

Med fordelingsvirkninger

I én forstand er analysen som er blitt gjennomført så langt besynderlig. I en modell med én konsument (eventuelt flere identiske konsumenter) er det ingen grunn til at det skulle oppstå noe effektivitetstap – staten har jo her mulighet til å legge koppskatt. Den er som vi vet ikke-vridende. Følgelig burde det i et slikt tilfelle være mulig å innkreve hele skatteinntekten uten effektivitetstap. Differensiert indirekte beskatning ville da ikke være optimalt. En analyse der koppskatt ikke er aktuelt vil først bli realistisk i en modell med flere ikke identiske individer. I vårt tilfelle skal vi anta at individene skiller seg fra hverandre ved ulik inntektsevne og at denne ikke er observerbar for myndighetene.

Når individene adskiller seg ved ulik inntekt vil ofte differensiert indirekte beskatning kunne brukes til å oppnå en bedre inntektsfordeling. Forutsetningen for at en omfordeling skal være mulig, er at budsjettandelene er forskjellig for ulike individer. Følgende eksempel

⁹ Mer presist angir den kompenserte elastisiteten den prosentvise endringen i etterspørselen som skjer som følge av en én prosents økning i prisen på varen når alle andre priser holdes konstant og konsumenten får en inntektskompensasjon slik at hun er like godt stilt som før prisøkningen

kan illustrere hvordan differensiert indirekte beskatning kan oppnå omfordeling i et slikt tilfelle.

Anta at det er to personer: *F* (fattig) og *R* (rik) med forbruk av to goder *N* (nødvendighetsgode) og *L* (luksusgode) som skissert i tabellen 5.4.1:

Tabell 5.4.1

Personer	Forbruk <i>N</i>	Forbruk <i>L</i>	Inntekt brukt på disse to godene
<i>F</i>	5	5	10
<i>R</i>	10	20	30

Det er antatt at prisen på de to godene i utgangspunktet er den samme. Ved å innføre et subsidium på 0,25 for *N* og en skatt på 0,15 på *L* slik at prisene isteden blir 0,75 og 1,15, vil statens inntekter ikke endres $(0,15 \cdot (5+20) - 0,25 \cdot (5+10) = 0)$. *F*'s forbruksutgift på disse to godene vil nå bli 9,5 $(= 5 \cdot 0,75 + 5 \cdot 1,15)$ som er mindre enn det som før var nødvendig for å kjøpe disse godene. Hun har således penger til overs og har fått økt sin realinntekt. *R* på sin side vil med de nye prisene ha en forbruksutgift på 30,5 $(= 10 \cdot 0,75 + 20 \cdot 1,15)$ som overstiger den inntekten hun før brukte på disse godene, og hun vil følgelig ha fått redusert sin realinntekt. Slik viser dette eksemplet hvordan endringer i indirekte beskatning kan brukes til å påvirke inntektsfordelingen. Vi ser for øvrig at dette skjer selv om *R* bruker mest av begge varer. Den avgjørende forutsetningen er at *R* bruker relativt sett mer av den beskattede varen i forhold til den andre enn det *F* gjør. Når dette er tilfelle, vil det alltid være mulig å få til en omfordeling ved hjelp av indirekte beskatning. Som tabell 10.3.2 illustrerer, vil budsjettandelene for ulike varer variere med inntekten, f.eks. vil forbruket av mat utgjøre en større andel av budsjettet hos lavinntektsfamilier enn høyninntektsfamilier. Det motsatte vil for eksempel være tilfelle for møbler. En skattlegging av møbler og en subsidiering av mat vil således kunne medføre en omfordeling fra individer med høy inntekt til individer med lav inntekt.

Nå er det imidlertid ikke sikkert at denne måten å drive omfordeling på er den mest effektive. For å kunne gjøre dette er det først nødvendig å studere hvordan skattesystemet påvirker effektiviteten. Mer presist skal det undersøkes hvordan staten skal søke å inndrive en gitt skatteinntekt på en mest mulig effektiv måte når den også skal søke å skape en rettferdig fordeling, og vareskatter er det eneste virkemidlet som står til statens disposisjon.

Det viser seg at i et slikt tilfelle bør den relative etterspørselsreduksjonen alt annet like være større når konsumet er konsentrert blant individer som samfunnet vurderer vil ha liten nytte av en ekstra krone i inntekt. Det vil vanligvis være de personene som har høy inntekt. Konsekvensen av dette blir at den relative etterspørselsreduksjonen må være større dersom etterspørselen etter varen er konsentrert blant personer med høy inntekt. En måte å studere dette på er å betrakte hvordan forbruksandeler etter ulike varegrupper varierer med inntekten. En annen er å sammenligne inntektselastisiteter som angir hvor mange prosent forbruket av en vare i gjennomsnitt øker med som følge av en én prosents endring i inntekten. Varer hvor forbruket øker prosentvis mer enn inntekten, kalles luksusvarer mens varer hvor forbruket øker prosentvis mindre enn inntekten kalles nødvendighetsvarer. I tabell 10.2.1 vil matvarer, transport med buss og bane samt elektrisitet ha lav inntektselastisitet. De burde følgelig oppleve den minste relative reduksjonen i forbruket. Flytransport og turisme på den annen side har høy inntektselastisitet og burde følgelig oppleve en større relativ kvantumsreduksjon. Dersom alle varegruppene hadde hatt samme priselastisitet, ville resultatet over ha betydd at varer som mat, transport med buss og bane samt elektrisitet burde hatt lav skatt mens flytransport og turisme på den annen burde ha hatt høy. For å få til en gitt relativ kvantumsreduksjon må det imidlertid større skatteøkning til for uelastiske varer enn for elastiske. Siden varene mat, transport med buss og bane samt elektrisitet har lav priselastisitet vil dette, alt annet like, indikere en høy skattesats, mens varer som flytransport og turisme har en høy priselastisitet noe som, alt annet like, skulle medføre en lav skatt. Vi får følgelig to effekter som går i motsatt retning. Mens varer som mat, transport med buss og bane samt elektrisitet utfra et fordelingssynspunkt burde ha lave avgifter, burde de utfra et effektivitetssynspunkt ha høye. Det er vanskelig apriori å si hvilken av disse effektene som vil være dominerende.

5.4.2 Lineær inntektsskatt

Under forrige punkt ble det hevdet at analysen med ett representativt individ var lite realistisk siden man da har muligheten til å ilegge kopp-skatt. Det ble videre hevdet at denne analysen først ble realistisk når en betraktet flere individer siden individuell ikke-vridende beskatning var lite realistisk. Det er imidlertid ikke noe som forhindrer en koppskatt i en modell med flere individer med ulik inntekt. Det er individuell koppskatt som er vanskelig å få til.

Under dette punktet vil konsekvensene av å tillate en slik koppskatt bli vurdert. Siden den proporsjonale inntektsskatten nå er blitt utvidet med et fast element, innebære dette punktet å analysere differensiert indirekte beskatning som supplement til en lineær inntektsskatt. En annen forskjell sammenlignet med modellen under forrige punkt er at individene skiller seg fra hverandre ved ulik arbeidsevne som resulterer i ulik inntekt. Siden arbeidsevennen ikke er observerbar for myndighetene kan skatten følgelig ikke betinges av den. Det har imidlertid liten betydning for resultatet om individene adskiller seg ved ulik inntekt eller ulik arbeidsevne.

Et optimalt skattesystem i dette tilfellet vil være kjennetegnet ved at den gjennomsnittlige verdi samfunnet tillegger at et individ får 1 kr ekstra i inntekt målt i offentlige inntekter skal være lik kostnaden (1 kr). Dersom en her ikke var opptatt av fordeling, ville en koppskatt være optimal og ingen differensiert indirekte beskatning nødvendig. Differensierte indirekte skatter er her således knyttet til ønsket om å oppnå en rettferdig fordeling.

Avgjørende for hvilke varer som skal få den største kvantumsreduksjonen er hvordan forbruket av en vare samvarierer med samfunnets verdsetting av at et individ får én ekstra krone i inntekt. Det er grunn til å tro at samfunnet vil verdsette høyere at en person med lav arbeidsevne får én kr ekstra i inntekt enn at en person med høy arbeidsevne får det samme beløpet. Samfunnets verdsetting har således negativ samvariasjon med arbeidsevnen. På den annen side vil forbruket av en vare normalt øke med økende arbeidsevne siden økt arbeidsevne normalt vil innebære høyere inntekt. Dette innebærer at samvariasjonen mellom forbruket av varen og samfunnets verdsetting av at en person får én ekstra krone i inntekt normalt vil være negativ. Den største relative nedgang i etterspørsel bør skje hos varer hvor denne er mest negativ. Det vil være varer hvor forbruket øker sterkt med arbeidsevnen. Det er grunn til å tro at dette vil være luksusvarer dvs varer hvor forbruket øker prosentvis mer enn inntekten. Hvordan dette vil slå ut i prisene er imidlertid avhengig av hvor prisfølsomme varene er. Luksusvarer som flytransport og turisme har høy priselastisitet og for å få til en gitt kvantumsreduksjon trengs det derfor en mindre prisøkning og dermed lavere skatt. På samme måte som under forrige punkt får vi derfor to effekter som går i motsatt retning og det er vanskelig å si om luksusvarer som flytransport og turisme bør ha en høyere eller lavere skatt enn nødvendighetsvarer som f.eks. mat.

5.4.3 Inntektsskatt kan velges fritt

Det er imidlertid ikke noe som tilsier at myndighetene trenger å være begrenset av en lineær inntektsskatt. Det norske inntektsskattesystemet har alltid hatt progressive elementer i den forstand at marginals-katten har økt med økende inntekt. Det sier seg selv at betingelsene for at differensiert indirekte beskatning i dette tilfellet skal være optimalt er sterkere enn tilfelle med lineær inntektsskatt.

Det kan derfor være interessant å studere tilfellet der det ikke ligger noen begrensninger i valg av skattestruktur. Som før er det mulig å formulere dette problemet som: vil den optimale skattestruktur i dette tilfelle innebære differensiert indirekte beskatning? En annen formulering kan imidlertid være like instruktiv: gitt at vi har funnet en optimal inntektsskatt, under hvilke betingelser vil velferden øke ved å innføre en indirekte skatt på én vare?

En inntektsskatt setter som tidligere nevnt en kile mellom det en arbeider mottar for å arbeide én time mer og det denne timen er verd for bedriften, noe som vil påvirke arbeidstilbudet i en ugunstig retning. Det viser seg at den avgjørende betingelsen for om skatt på en vare vil gi økt velferd er sammenhengen mellom forbruket av varen og arbeidstilbudet. Varer som er negativt forbundet med arbeidstilbud bør beskattes mens varer som er positivt forbundet bør subsidieres. Med positivt forbundet menes at etterspørselen etter varen øker når individet må arbeide mer uten å få mer inntekt (det er da forutsatt at individet i utgangspunktet er optimalt tilpasset). En annen måte å uttrykke dette på er: varer som man typisk kjøper mer (mindre) av når man får mer fritid (uten tap av inntekt) vil være kandidater til å bli skattlagt (subsidiert).

Hvilke varer vil så dette være? Det kan være grunn til å tro at ulike fritidstilbud vil komme i denne kategorien (kino, tv, teater). På den annen side er det vanskelig å se at dette skulle medføre lavere skatt på nødvendighetsvarer som f.eks. matvarer. En interessant egenskap ved løsningen er for øvrig at optimale indirekte skattesatser er uavhengige av hvordan man vurderer fordelingsvirkningene. Disse kan nemlig tas hensyn til ved progresiviteten i inntektsskatten.

5.4.4 Differensiert indirekte beskatning og sparing

I en modell med én tidsperiode vil som tidligere nevnt en forbruksskatt være ekvivalent med en proporsjonal inntektsskatt. Dersom modellen utvides til å omfatte flere tidsperioder, vil

ikke dette lenger gjelde. En skatt på forbruk (samme sats i begge perioder) vil ikke påvirke hvor mye som skal forbrukes i de to periodene, mao. hvor mye som skal spares. En inntektsskatt på sin side vil innebære at renteinntekter beskattes og gjør derfor sparing mindre attraktiv. En slik skatt vil derfor favorisere forbruk nå i forhold til fremtiden.

Denne forskjellen mellom en forbruks- og inntektsskatt medfører imidlertid ikke at en forbruksskatt vil være å foretrekke. Rett nok medfører en forbruksskatt én vridning mindre enn en inntektsskatt, men samtidig vil skattegrunnlaget være mindre siden renteinntekter ikke beskattes. For å få inn samme skattebeløp må derfor en forbruksskattesats være høyere enn tilsvarende inntektsskattesats. Hvilken av disse to skattene som vil være å foretrekke avhenger av hvor elastisk henholdsvis sparing og arbeidstilbud er.

Det interessante spørsmålet er imidlertid hvordan en differensiert merverdiavgift vil påvirke avveiningen mellom forbruk og sparing. Ved å ta utgangspunkt i en modell hvor individet lever i to perioder der individet arbeider i periode 1, og i periode 2 lever av det den har spart i periode 1⁴, er det under visse forutsetninger at den høyeste indirekte skatten bør være på varer hvor den gjennomsnittlige og marginale forbrukstilbøyelighet (av inntekt) vil være større i periode 1 enn i periode 2. Siden inntekt og forbruk stiger over livsløpet (høyere i periode 2 enn i periode 1), vil nødvendighetsvarer normalt ha høyest forbrukstilbøyelighet i periode 1. Disse bør følgelig ha den høyeste skattesatsen. Dette kan altså tyde på at av hensyn til å redusere vridningen i kredittmarkedet mellom sparing og forbruk bør nødvendighetsvarer som f.eks. matvarer ha en forhøyet skattesats.

5.4.5 Konklusjon

Under dette punktet har vi studert differensiert indirekte beskatning som et virkemiddel i fordelingspolitikken når individene adskiller seg ved ulik inntektsevne. Denne analysen gav som generelt resultat at en differensiering normalt vil være fornuftig. Det er bare under helt spesielle betingelser, at en uniform indirekte beskatning vil være å foretrekke. På den annen side er det svært vanskelig å si noe sikkert om hvilke varer som eventuelt bør ha høy eller lav skattesats. Dette er i siste instans et empirisk spørsmål, og det er tvilsomt om det foreløpig finnes gode nok data til å kunne estimere

de størrelsene som er nødvendig for å kunne avgjøre dette.

Det er imidlertid mulig å si noe om, de resonnementene som ligger bak vurderingen av hvilke goder som bør ha en høy/lav indirekte beskatning. Dersom inntektsskatten myndighetene har anledning til å ilegge, er begrenset til å være en prosentvis andel av inntekten, og dersom en ser bort fra fordelingsvirkninger, vil det være fornuftig at alle varer får samme relative etterpørselsreduksjon. Dette medfører imidlertid ikke at alle varer bør ha samme skattesats. Får å få til en gitt relativ etterspørselsreduksjon trengs en større prisøkning (og dermed indirekte skatt) for varer som er lite prisfølsomme (har lav priselastisitet). Eksempler på slike varer er matvarer og brensel. Resultatet skyldes altså at etterspørselen, etter disse varene vil endres lite selv om prisen øker betydelig. Tilpasningen vil dermed bli svært lik den man hadde i en situasjon uten slik skatt, og det er nettopp det et skattesystem ut fra effektivitetshensyn bør prøve å oppnå.

Dersom en i analysen over også trekker inn fordelingsvirkninger, endres resultatene betydelig. På samme måte som før vil effektivitetsvirkningen tilsi at en bør ha høyest skatt på varer med lav prisfølsomhet. Fordelingsvirkningene tilsier på den annen side at en bør ha høyest skatt på varer som personer med høy inntekt bruker relativt mye av (luksusvarer). Den ideelle varen å beskatte ville således være en vare som er lite prisfølsom (har lav priselastisitet), og som brukes relativt mye av personer med høy inntekt (har høy inntektselastisitet). I praksis viser det seg imidlertid at varer som er lite prisfølsomme brukes relativt mest av personer med lav inntekt. For eksempel har matvarer og brensel lav inntektselastisitet, og bør således ha lav skatt utfra et fordelings-synspunkt. De samme varene har imidlertid, som det fremgikk av avsnittet over, også lav priselastisitet, og bør således ha høy skatt utfra et effektivitetssynspunkt. Varer som flyreiser, turisme og varige konsumgoder som er relativt prisfølsomme vil være typiske luksusgoder. Det er således utfra denne analysen ikke mulig å komme frem til en varegruppe som egner seg særlig godt for beskatning siden fordelings- og effektivitetseffekten går i motsatt retning. Det er for den enkelte varegruppe ikke mulig på forhånd å avgjøre hvilken av disse effektene som vil dominere.

I en situasjon der staten ikke lenger er begrenset til å ilegge en proporsjonal inntektsskatt, vil resultatene endres betydelig, siden inntektsskatten da i større grad kan ivareta fordelingsaspektet. Da vil det være de varene som er med på å stimulere arbeidstilbud eller sparing som bør ha de laveste skattene siden

⁴ Vi kan tenke på periode 1 som den yrkesaktive tilværelsen og periode 2 som pensjonisttilværelsen.

skattesystemet ellers virker i disfavør av disse aktivitetene. Det er liten grunn til å tro at nødvendighetsvarer som mat og elektrisitet vil falle i denne kategorien.

En forutsetning bak resultatene over er at den inntekten som kommer til beskatning er en god indikator på vedkommendes levestandard. Det er flere grunner til at dette ikke trenger å være tilfelle. Ikke alle typer inntekt er like lett å beskatte, og inntektsfastsettelse ved skatteligningen kan være dårlig i samsvar med forbruksmulighetene. Periodisering av inntekt kan gi galt inntrykk av en persons langsiktige levestandard. I tillegg kommer direkte unndragelse. Dersom dette er tilfelle kan det tenkes at vedkommendes forbruk er en

bedre indikasjon på vedkommendes inntekts-evne. I så fall kan en høy skatt på varer som vedkommende bruker mye av (luksusvarer) være med på å gi en bedre fordelingsprofil. Det er imidlertid grunn til å tro at for lavere faktiske inntekter vil skattbar inntekt i større grad reflektere faktisk levestandard. Derfor taler dette ikke i samme grad for lavere skatt på varer som lavinntektsgrupper bruker mye av. En flat sats for indirekte beskatning kombinert med luksusavgifter kunne derfor være et egnet virkemiddel i en slik situasjon. Imidlertid tyder beregninger under punkt 10.6.3 på at en ytterligere økning av avgiften på luksusartikler vil ha en relativt svak fordelingspolitisk effekt.

KAPITTEL 6

Differensiert indirekte beskatning og ufullkommen konkurranse

Et marked kjennetegnet ved fullkommen konkurranse som innebærer at den enkelte produsent tar prisen for gitt, kan sikre en effektiv bruk av ressursene. Dette ble beskrevet allerede under punkt 5.1.2. Det samme vil ikke være tilfelle dersom prisen produsenten oppnår i et marked er avhengig av hvor mye vedkommende selger. Da vil det bli produsert for lite av varen som beskrevet under punkt 5.1.3. I et slikt tilfelle kan myndighetene ved å iverksette tiltak som medfører en høyere produksjon, få til en bedre bruk av ressursene. Flere tiltak kan her tenkes; prisregulering (maksimalpris) og begrenning av markedspekt gjennom lovgivning er to mulige virkemidler. En tredje mulighet er et subsidium, f.eks. gitt i form av en lavere merverdiavgift på vedkommende vare. I det følgende vil det bli diskutert hvorvidt dette siste virkemidlet er hensiktsmessig for å få til en økt produksjon. Hovedvekten blir lagt på jordbrukssektoren, som er en sektor med stort innslag av ufullkommen konkurranse.

Diskusjonen i dette kapitlet er strukturert på følgende måte: først vil det enkleste tilfellet bli beskrevet, nemlig et marked med én selger – monopol. Deretter vil det bli diskutert hvor relevant denne beskrivelsen er for den norske jordbrukssektoren. En lavere pris på jordbruksprodukter kan realiseres på to måter – enten ved å senke produsentprisen eller ved å øke subsidiene. Det vil derfor bli en kort diskusjon av dette. Til slutt blir det diskutert hvor hensiktsmessig en lavere momssats på matvarer vil være dersom man tar utgangspunkt i dagens ordninger i det norske jordbruket og de jordbrukspolitiske mål.

6.1 MONOPOL

Et monopol er den mest rendyrkede formen for ufullkommen konkurranse. Tilbudssiden består av én selger som ved sitt salg er i stand til å påvirke prisen. Denne markedsformen vil medføre at omsatt kvantum vil bli mindre enn en samfunnsøkonomisk fornuftig produksjon skulle tilsi. Dette har følgende bakgrunn: for samfunnet vil det være fornuftig å innrette produksjon av en vare slik at kostnaden ved å produsere én ekstra enhet (grensekostnaden) skal være lik det forbrukerne er villig til å be-

tale for denne enheten. Et monopol vil ikke tilpasse seg på denne måten, noe som skyldes at prisen monopolet oppnår er avhengig av hvor mye det produserer. Når det øker produksjonen med én enhet og innkasserer prisen for denne ekstra enheten, må det samtidig finne seg i at prisen det oppnår på de andre enhetene reduseres. Det vil derfor lønne seg for monopolet å produsere mindre enn det som vil være samfunnsøkonomisk optimalt. En konsekvens av dette er at tiltak som medfører en økt produksjon vil kunne bedre effektiviteten i økonomien. Et subsidium er ett slikt tiltak. Det kan bli gitt enten som et fast beløp pr produsert enhet eller som en andel av varens verdi. Begge måtene vil øke monopolets grenseinntekt og således medføre økt produksjon. En redusert merverdiavgift på denne varen vil for produsenten være å sammenligne med et verdisubsidium, og kan derfor være velferdssforbedrende. Et subsidium vil ikke bare være et egnet virkemiddel når markedet er kjennetegnet med én selger. Også ved andre former for ufullkommen konkurranse der prisen forbrukeren betaler er høyere enn grensekostnaden kan et subsidium være et egnet virkemiddel.

Selv om et subsidium til et monopol i prinsippet kan bidra til en samfunnsøkonomisk sett mer effektiv ressursbruk, er det slett ikke sikkert at dette vil være det mest velegnede virkemidlet. I mange tilfeller bør en først se om en kan begrense den markedspekt som eksisterer gjennom bruk av lovverket (antitrustlovgivning). Bruk av prisregulering (maksimalpris) kan også være et fordelaktig tiltak. Subsidiering kan også forsterke den interne ineffektivitet en frykter vil oppstå i en konkurranseskjermet bransje. Dette kan være en av grunnene til at subsidiering er lite utbredt i praksis, kanskje med unntak av overføringer til sektorer med stordriftsfordeler, som er et spesielt tilfelle. En annen grunn til å unngå subsidiering kan være at en finner det fordelingspolitisk uheldig å subsidiere en bransje som har mulighet til å skaffe seg monopolfortjeneste. På den annen side kan en høy skatt på monopolvarer i enkelte situasjoner fungere som en skatt på utenlandske tilbydere som har markedspekt. For å få solgt produktene til landet kan de da være villige til å senke prisene.

Det bør også understrekes at i markeder preget av ufullkommen konkurranse vil det ikke være likegyldig i hvilken form et subsidium gis, f.eks. vil et stykksubsidium ikke lenger være likeverdig med et verdsubsidium. Dette poenget er nærmere beskrevet under punkt 5.1.6.

6.2 MARKEDSMAKT I JORDBRUKSSEKTOREN

Det er ikke mulig å karakterisere alle markeder som en rendyrket markedsform, enten det er perfekt konkurranse, monopol eller oligopol (få tilbydere). Et eksempel på et marked med komplisert struktur er jordbrukssektoren. Denne sektoren er interessant i vår sammenheng siden matvarer er en varekategori som har lav merverdiavgiftssats i flere land. Jordbrukssektoren representerer en blanding av monopoltilpasning, administrerte markeder og forhandlingsøkonomi. Det er en sektor preget både av sterke organisasjoner og myndighetenes politiske mål. For å kunne diskutere hvorvidt et subsidium vil være et hensiktsmessig virkemiddel, er det nødvendig å gi en beskrivelse av jordbrukssektoren og hvordan de viktigste markedene der fungerer.

Norsk jordbrukspolitik har tradisjonelt vært tenkt å skulle tilfredsstille fire grunnleggende målsetninger, et *produksjonsmål* som tar sikte på at landet skal være selvforsynt med melk, kjøtt, egg og andre produkter fra husdyrbruk, og med poteter og grove lagringssterke grønnsaker; et *effektivitetsmål* som tar sikte på at effektiviteten i produksjonen skal bli så høy som mulig; et *inntektsmål* som tar sikte på at likestilling av inntekt og levekår mellom en bonde og industriarbeiders og til slutt et *bosettingsmål* som tar sikte på å opprettholde en spredt bosetting. Regjeringen har imidlertid i St.prp. nr. 8 (1992-93) foreslått å gå bort fra inntektsmålet, og det heter nå at det legges opp til at jordbruksbefolkningen skal kunne oppnå inntekter på linje med den øvrige befolkningen. Det presiseres imidlertid at en viktig forutsetning for å kunne oppnå en rimelig inntektsutvikling er at det foretas en omstilling til et redusert kostnadsnivå i jordbrukssektoren.

Det sier seg selv at disse målene kan være selvmotsigende, f.eks. vil en effektiv drift, som tilsier store bruk, komme i konflikt med bosettingsmålet som skal sikre en spredt bosetting.

For å nå disse målene er jordbrukssektoren underlagt en rekke ordninger. For det første eksisterer det en del rammebetingelser nedfelt i viktige lover for næringen som f.eks. Jordloven, Konesjonsloven, Odelsloven mv. For det andre eksisterer det en del permanente regule-

ringer (dvs slike som ikke blir forandret av den to-årige jordbruksavtalen). Viktig er her importvernet, kraftforordningen og omsetningsordningen. Til sist er det jordbruksavtalens priser og øvrige bestemmelser som justeres hvert år i forbindelse med ny avtale. De siste to årene er det imidlertid ikke blitt enighet mellom Staten og jordbruksorganisasjonene slik, at jordbruksoppgjøret er blitt vedtatt av Stortinget.

Jordbruksavtalen har i hovedtrekk følgende struktur. I trinn 1 drøfter partene størrelsen på nettoinntektsøkningen for bøndene. Til denne tillegges kostnadsøkningen for bøndene som beregnet av Budsjettnemnda for jordbruket. Til sammen utgjør nettoinntektsøkningen og kostnadsøkningen bruttoinntektsøkningen. I trinn 2 av forhandlingene bestemmes hvor stor del av denne som skal tas ut i form av økte priser eller i økte subsidier/direkte støtte tiltak. For å sikre bosettingsmålet vil subsidie-ene variere avhengig av distrikt.

I jordbrukssektoren finner en klare tendenser til monopolmakt på markedssiden. Det er to grunnlag for jordbruksnæringens markeds- makt. Den fundamentale forutsetningen er avskjermingen fra importkonkurranse. Importvernet kommer i tillegg til salgssamvirkets mulighet til å bruke reguleringslager og å drive prisdiskriminering mellom forskjellige markeder – herunder hjemmemarked og verdensmarked. En kan f.eks. begrense tilbudet innenlands ved å selge noe av produksjonen til lav pris på verdensmarkedet fordi en dermed oppnår en så mye høyere pris på hjemmemarkedet at en alt i alt tjener på det. Tre forhold gjør at jordbruksnæringen likevel ikke har klassisk monopol: Jordbrukssamvirket kan ikke direkte styre produksjonen; muligheten til å ta innenlandske monopolpriser begrenses av prisbestemmelsene som fastsettes ved jordbruksoppgjøret etter forhandling-er mellom jordbrukets organisasjoner og Staten, eller eventuelt blir vedtatt av Stortinget. Dessuten står deler av landbrukssamvirket overfor konkurranse fra frittstående grossister. Det er likevel klart at både skjermingen og samvirket gir jordbruksnæringen en sterkere markedsstilling enn den ellers ville ha hatt.

Hvor sterk markedsmakten er i jordbrukssektoren, varierer fra produkt til produkt. På grunn av næringens regulerte struktur er det ikke mulig å kunne si hvor sterk den vil være for de enkelte jordbruksprodukter. Det må likevel være grunn til å anta at en fjerning av all innenlandsk konkurransebegrensning ville resultere i lavere pris til forbrukerne for en rekke landbruksprodukter, selv om importvernet ble opprettholdt.

6.3 HVORDAN SENKE PRISEN PÅ JORDBRUKSPRODUKTER?

De økonomiske ordninger i jordbruket hviler på en rekke jordbrukspolitiske mål for produksjon, selvforsyning, inntekt, effektivitet og distriktpolitikk. Dette utvalgets oppgave er verken å vurdere målene eller formene for jordbrukspolitikken. Vår oppgave er å klargjøre hvordan skattepolitiske argumenter kan være kritisk avhengige av de jordbrukspolitiske premisser en tar for gitt. Som ellers i økonomien bør målene på ett område avveies mot målene på et annet. Når en er opptatt av matvareprisene som virkemiddel i den generelle fordelingspolitikken, krever dette at en avveier opprettholdelsen av høye matvarepriser gjennom konkurransebegrensning mot disse fordelingshensyn. Ønsker en å redusere matvareprisene, er det i prinsippet to veier å gå. En kan modifisere jordbrukspolitikken, eller en kan modifisere merverdiavgiften/gi subsidier. Begge måter krever at en gir avkall på noe, enten ved å renonsere noe på jordbrukspolitiske hensyn, eller ved å øke andre skatter. Et mulig premiss i den videre vurderingen er å ta for gitt de jordbrukspolitiske mål og ordninger en faktisk har.

6.4 ER SUBSIDIERING FORNUFTIG NÅR EN TAR DE JORDBRUKSPOLITISKE MÅL FOR GITT?

Når prisene ligger for høyt i forhold til grensekostnad eller verdensmarkedspris, kan det være et argument for subsidiering. Grunnlaget for dette må være at det merforbruk en får ved å subsidiere, verdsettes høyere enn den ekstra kostnaden for samfunnet som oppstår. Forbrukernes verdsetting kan antas å svare til forbrukerprisen i utgangspunktet. Hva kostnaden er, avhenger av omstendighetene. Hvis forbruksøkningen skjer ved at det tillates en viss import(økning), er kostnaden bestemt av verdensmarkedsprisen. Hvis forbruksøkningen skjer på bekostning av lavprisseksport (av overskuddsproduksjon), svarer kostnaden til denne prisen. Hvis forbruksøkningen skjer ved økt produksjon innenlands, er det den reelle grensekostnaden i produksjonen som er relevant. Hvilken av disse kostnadskomponentene som er mest relevant, avhenger av tidsperspektivet. På kort sikt kan lavprisseksport være et relevant alternativ. Siden de innenlandske samfunnsøkonomiske grensekostnadene for alle jordbruksprodukter ligger betydelig over disse eksportprisene vil det ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt å ha en produksjonskapasitet som ligger over hjemlandets etterspørsel. Ei heller kan den forsvares utfra et

selvforsyningsstandpunkt. Det er derfor grunn til å tro at Staten ved hjelp av ulike tiltak vil tilstrebe at produksjonskapasiteten ikke overstiger hjemlandets etterspørsel. På lang sikt vil derfor den relevante kostnaden for samfunnet ved økt forbruk enten være verdensmarkedsprisen eller hjemlandets grensekostnad. Sistnevnte vil være avhengig av tidsperspektivet. I dagens situasjon er det grunn til å tro at den langsiktige samfunnsøkonomiske grensekostnaden vil overstige den kortsiktige. Det skyldes at det for tiden er ledig produksjonskapasitet for svært mange jordbruksprodukter. På den annen side vil subsidiering av innsatsfaktorene innebære at den bedriftsøkonomiske grensekostnaden ofte vil være betydelig lavere enn den samfunnsøkonomiske.

Kostnaden ved å tillate økt konsum av jordbruksvarer vil altså avhenge av tidsperspektivet. Bakgrunnen for ønsket om et høyere konsum av jordbruksvarer er å få til en bedre bruk av ressursene. Dette spørsmålet er av grunnleggende strukturpolitisk karakter og er således uavhengig av eventuelle kortsiktige tiltak for å stabilisere økonomien. Av den grunn vil det være den langsiktige samfunnsøkonomiske grensekostnaden for jordbruket som er mest relevant for denne analysen.

Når en skal vurdere hvorvidt det vil være ønskelig å øke produksjonen i jordbrukssektoren, vil den relevante problemstillingen være å sammenligne innenlandsk pris på ulike jordbruksvarer med henholdsvis verdensmarkedsprisen og den innenlandske grensekostnaden. Ofte vil en analyse ta utgangspunkt i at andelen av det økte forbruket som kommer fra økt import og fra økt innenlandsk produksjon, er gitt. Da kan det vises at det vil være fornuftig å øke produksjonen dersom prisen til forbrukerne overstiger den veide sum av importpriser og innenlandsk grensekostnad der vektene er andelen av det økte forbruket som kommer fra respektivt økt import og økt innenlandsk produksjon. Imidlertid er jordbrukssektoren så kontrollert at myndighetene for en stor del kan kontrollere om forbruksøkningen skal komme fra økt import eller fra økt innenlandsk produksjon. Av den grunn vil det være naturlig å vurdere de to kildene separat. Det leder til problemstillingen: vil det være fornuftig å få til økt etterspørsel etter jordbruksvarer dersom dette skjer ved henholdsvis økt import eller økt innenlandsk produksjon.

La oss anta forbruksøkning skjer ved økt import. Da vil det være fornuftig å øke forbruket dersom det innenlandske prisnivået er høyere enn verdensmarkedsprisen. I tabell 6.4.1 er det en sammenligning av prisen innenlands med importprisen for de vanligste jordbruksproduktene. Tallene er fra 1990, og er identisk

med dem som er benyttet i SNFs jordbruksmodell¹.

¹ Importprisene er fremkommet på følgende måte:

Ost, smør, returmilk og melkekonserver: Prisene på disse meieriproduktene er regnet ut med basis i gjeldende minstepriser i GATT. Gjennomsnittlig dollarkurs for 1990 er benyttet i omregning til norske kroner. Det er lagt til transportkostnader på 0,20 kr pr. kg. Returmilk er identisk med flytende lettmilk, og minsteprisen i GATT på lettmilkpulver er derfor omregnet til flytende lettmilk. Det anses som realistisk å benytte minsteprisene i GATT, siden dette er produkter som i stor utstrekning dumpes på verdensmarkedet.

Konsummilk: Denne prisen er hentet fra NILF (1992), og er regnet ut med basis i prisen på konsummilk i Danmark. I motsetning til i OECDs landstudier benyttes altså ikke en avledet pris fra importprisene på skummet melkepulver og smør.

Storfe kjøtt, svine kjøtt, saue kjøtt, fjørfe kjøtt: Gjennomsnittlig eksportpris på slakt fra EF i perioden 1986-88. Kilde er OECD (1990).

Førkorn: Gjennomsnittlig svensk eksportpris på bygg i perioden 1986-88. Kilde er OECD (1990).

Matkorn: Gjennomsnittlig importpris på hvete for Statens Kornforretning i perioden 1986-88. Kilde er OECD (1990).

Poteter: Veid importpris fra Danmark, Nederland og Sverige. Kilde er Utenrikshandelstatistikken (1990).

Egg: Gjennomsnittlig eksportpris fra EF i perioden 1986-88. Kilde er OECD (1990).

Frukt og tomat: Importprisen på frukt er registrert importpris på epler og pærer i 1990. Kilde er LPC (1990). Importprisen på tomat er basert på undersøkelser av prisutviklingen i Nederland justert for transport og emballasjekostnader.

De innenlandske prisene, engrosprisene, er fremkommet på følgende måte:

Hvitost, brunost, smør, melkekonserver og konsummilk: det er tatt utgangspunkt i veiledende pris levert til detaljist. Vi har deretter trukket fra transportkostnader til detaljist og nedjustert prisen til en oppnådd samsvar med de totale inntektene til Norske Meierier/NML. Årsaken til at vi har nedjustert prisen er bl.a. at det har forekommet en del «tilbudssalg» i forhold til veiledende pris.

Hvitost, smør og melkekonserver: salgsprisene fra Norske Meieriers lager. For konsummilk gjelder prisen ved salg fra det enkelte meieri.

Storfe, svin og sau/lam: engrosprisen ved levering fra slakteri (oppnådd engrospris oppgitt fra Norsk Kjøtt) korrigert for mellomfrakttilskudd og tilskudd til reguleringsanlegg (prisen reduseres med tilskuddene).

Matmel: det er beregnet en gjennomsnittlig veid matmelpris på bakgrunn av veiledende priser solgt fra mølle til storhusholdning og bakere (Statistikkvedlegg Statkort 90). Matmelprisen er vektet på bakgrunn av konsumet man hadde av de ulike melsortene i 1990.

Potet: beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetalt produsentpris (Jordbrukets Totalregnskap 90). Produsentprisen er korrigert for tilskudd (produsentprisen reduseres). Deretter er det lagt til 14% avanse til foredlingsleddet.

Egg: har vi brukt gjennomsnittlig oppnådd engrospris (opplysninger fra Norske Eggsentraler) og korrigert denne for tilskudd til reguleringsanlegg (prisen reduseres).

Frukt: uttrykker prisen for epler og er basert på tall fra Landbrukets priser (LPC, 1990) (Årsmiddelpreisen for frukt og bær, salg til engrosforhandler).

Tabell 6.4.1 Engrospriser i Norge sammenlignet med importpriser

	Importpriser kr pr. kg/ltr	Engrospriser i basisåret kr pr. kg/ltr
Ost	9,60	42,36
Smør	8,65	20,42
Returmilk	0,68	0,62
Melkekonserver ..	7,86	13,68
Konsummilk	4,70	6,56
Storfe kjøtt	11,83	33,95
Svine kjøtt	7,68	30,94
Sau kjøtt	14,09	30,22
Fjørfe kjøtt	8,44	17,23
Poteter	1,80	1,51
Egg	5,41	17,07
Tomater	6,00	10,13
Frukt	5,31	6,56

Av tabellen ser vi at den innenlandske prisen ligger betydelig over verdensmarkedsprisen for de aller fleste produkter. Det betyr at det vil være fornuftig å få til en økt omsetning av jordbruksprodukter dersom omsetningsøkningen skjer ved økt import. Det må imidlertid påpekes at dette vil bryte selvforsyningsmålet dersom dette defineres som at norske produsenter skal dekke all innenlandsk etterspørsel. På den annen side vil en forbrukersubsidiering ikke resultere i nedgang i innenlandsk produksjon siden det bare er den økte etterspørselen som er tenkt dekket gjennom økt import.

Dersom forbruksøkningen på den annen side skjer ved økt innenlandsk produksjon, er konklusjonen ikke like opplagt. En må da sammenligne prisen innenlands med den samfunnsøkonomiske grensekostnaden for innenlandsk produksjon. I forhold til et frikonkurransemarked hvor disse ville ha vært like, er det to faktorer som har betydning; for det første innslaget av markedsrett i jordbrukssektoren, noe som gjør at prisene vil bli høyere enn ved frikonkurranse; for det annet at innsatsfaktorene er subsidiert, noe som betyr at den samfunnsøkonomiske grensekostnaden ligger over den bedriftsøkonomiske. Det relevante for om en økt produksjon er ønskelig i dette tilfelle er om den innenlandske prisen overstiger den samfunnsøkonomiske grensekostnad. Prisen må her tolkes som pris eksklusive moms siden momsen er en generell skatt som omfatter de fleste varer. Hvorvidt dette er tilfelle vil være avhengig av hva slags jordbruksprodukter det snakkes om. I siste instans vil dette være et empirisk spørsmål. Utvalget har ikke hatt tid og ressurser til å få utredet dette spørsmålet.

Helt til slutt er det viktig å gjøre oppmerksom på at fordelene ved subsidiering avhenger av kostnaden ved å skattefinansiere subsidiet. Det er ikke tilstrekkelig at et subsidium i seg selv har en gunstig virkning. Den må være stor nok til å forsvare kostnaden ved finansieringen.

6.5 KONKLUSJON

Dette kapitlet har diskutert om en lavere indirekte beskatning kan være et virkemiddel for å få til økt forbruk i sektorer preget av ufullkommen konkurranse. Her vil forbrukernes verdsetting av å forbruke én ekstra enhet være større enn kostnaden for produsenten ved å frembringe denne ekstra enheten. En økt omsetning av dette produktet ville derfor være ønskelig.

Analysen i dette kapitlet er særlig konsentrert mot én sektor preget av ufullkommen konkurranse – jordbrukssektoren. Analysen konkluderer med at i den grad en forbruksøkning av produktet dekkes ved økt import kan en lavere indirekte beskatning på jordbruks-

varer være et fornuftig virkemiddel siden innenlandsprisene for de fleste jordbruksvarene ligger betydelig over verdensmarkedsprisen. Skjer på den annen side forbruksøkningen ved økt innenlandsk produksjon, er det mer tvilsomt om lavere indirekte beskatning av disse produktene vil være å anbefale. Det skyldes at norsk jordbruksproduksjon er subsidiert slik at den samfunnsøkonomiske grensekostnad ligger over den privatøkonomiske. Det kan vises at det i dette tilfelle bare vil være fornuftig å få til økt forbruk dersom den samfunnsøkonomiske grensekostnad er mindre enn prisen. Prisen må her tolkes som pris eksklusive moms siden momsen er en generell skatt som omfatter de fleste varer. Hvorvidt dette er tilfelle er i siste instans et empirisk spørsmål.

Utvalget vil til slutt peke på at det ikke er tilstrekkelig at et subsidium i seg selv bidrar til økt effektivitet i markedet hvor det brukes. Effektivitetsgevinsten må også være stor nok til å forsvare kostnaden ved finansieringen. I tillegg kan det i mange tilfeller virke fordelingspolitisk uheldig at bedrifter som er monopol i tillegg mottar offentlige subsidier.

KAPITTEL 7

Innflytelsesaktiviteter

Under punkt 5.1.5 så vi hvordan skatter medførte effektivitetstap ved at det endret tilpassningen til aktørene. Et skattesystem medfører også andre kostnader. En slik kostnad er aktiviteter individer eller organisasjoner i samfunnet gjennomfører for å øve innflytelse på ulike beslutningstakere for å få utformet skattesystemet på en måte som er til fordel for vedkommende gruppe. Slike aktiviteter vil i det følgende bli omtalt som innflytelsesaktiviteter og kostnaden knyttet til dem for innflytelseskostnader. Nå kan det rett nok innvendes at slike kostnader vil eksistere i alle typer skattesystemer, men det kan tenkes at utformingen av skattesystemet vil påvirke hvor omfattende innflytelseskostnadene vil være.

Dette kapitlet er strukturert på følgende måte: Først blir det diskutert hvilke effektivitetstap innflytelsesaktiviteter medfører. Deretter blir følgende resultat postulert og søkt begrunnet: innflytelsesaktiviteter er mer fremtredende på produsentsiden enn konsumentensiden. Til sist blir det diskutert hvilke konsekvenser dette resultatet vil ha for spørsmålet knyttet til differensiert indirekte beskatning.

7.1 KOSTNADER KNYTTET TIL INN- FLYTelsesaktiviteter

Innflytelsesaktiviteter medfører uheldig bruk av ressurser på to måter. For det første medfører aktiviteten i seg selv at ressurser brukes på en uproduktiv måte. Når en bedrift har ansatt personer for å bearbeide politiske beslutningsfattere for å få bedre rammebetingelser, kan dette rett nok resultere i økt fortjeneste for vedkommende bedrift. Det vil imidlertid ikke bli produsert varer eller tjenester som markedet vil etterspørre. Det økte overskuddet som bedriften får vil således måtte motsvares av reduserte offentlige inntekter, noe som igjen kan resultere i høyere skatt for andre grupper i økonomien. Innflytelsesaktiviteter er derfor knyttet til fordeling av verdiene og ikke til produksjonen av dem. For samfunnet hadde det vært bedre om ressursene som går med til innflytelsesaktiviteter isteden hadde blitt kanalisert inn i produktiv virksomhet.

Nå, trenger ikke kostnader knyttet til fordeling av ressurser mellom to parter nødvendigvis å omfatte offentlige myndigheter. Det bety-

delige bruk av rettsapparatet for å avgjøre tvister som en f.eks. ser i USA, vil også innebære aktiviteter som i seg selv er uproduktiv bruk av ressursene. Begge disse aktivitetene inngår i betegnelsen direkte uproduktive profittsøkende aktiviteter¹. I en artikkel i *Journal of Political Economy*² argumenterer William J. Baumol for at det produktive bidraget av ulike entreprenøraktiviteter i et samfunn er nært knyttet til hvor stor del av ressursene som anvendes til henholdsvis produktive aktiviteter, som f.eks. innovasjon, og uproduktive, som direkte uproduktive profittsøkende aktiviteter. Hvor stor andel av samfunnets ressurser som blir brukt på disse to aktivitetene er i stor grad avhengig av avkastningen de gir. Myndighetene kan ved sin politikk påvirke denne relative avkastningen. Da slike entreprenøraktiviteter er svært langsiktige prosesser, er det vanskelig å få underbygget slike teorier empirisk. Baumol har ved hjelp av eksempler fra ulike historiske epoker isteden søkt å illustrere hvordan aktivitetene som var legitime for å oppnå rikdom og prestisje i stor grad påvirket innovasjonstakten og på lengre sikt veksten i samfunnet.

Den andre uheldige konsekvensen av innflytelsesaktiviteter er knyttet til hvordan verdiene blir fordelt. Siden enkelte grupper har lettere for å organisere seg kan det tenkes at verdiene som følge av dette blir fordelt på en måte som i større grad reflekterer pressgruppers makt enn politikernes (og i siste instans velgernes) sanne preferanser.

I en verden hvor det allerede eksisterer innflytelsesaktiviteter trenger imidlertid ikke den endelige konsekvens av slike aktiviteter være uproduktiv. Det kan tenkes at innflytelsesaktiviteten til en forbrukerorganisasjon som får gjennomslag for økt konkurranse (og dermed lavere priser) kan være samfunnsøkonomisk lønnsom dersom den samfunnsøkonomiske gevinst av dette er større enn den direkte kostnaden knyttet til innflytelsesaktiviteten.

¹ Begrepet stammer fra det engelske «directly unproductive rent seeking activities». Etter hvert er imidlertid «rent seeking» blitt den vanlige betegnelsen i engelskspråklig litteratur.

² «Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive», *Journal of Political Economy*, (1990), side 893–921.

7.2 HVORFOR INNFLYTELSESAKTIVITETER ER MER UTBREDT PÅ PRODUSENTSIDEN?

Når en person vurderer om vedkommende skal engasjere seg i innflytelsesaktiviteter, vil to forhold veies opp mot hverandre; på den ene siden hva hun tjener på innflytelsesaktiviteten, og på den annen side hva kostnaden knyttet til innflytelsesaktiviteten er. La oss betrakte gevinsten først. Hvor stor denne blir for den enkelte, vil avhenge av hvor mange fordelen må deles med – noe følgende eksempel kan illustrere: anta at en person ønsker å forhindre en fusjon mellom to selskaper fordi dette vil lede til mindre konkurranse og dermed høyere priser. I dette tilfellet vil man måtte dele fordelen ved den lavere prisen med alle andre konsumenter av denne varen. I en slik situasjon vil den enkelte ha liten grunn til yte innflytelsesaktiviteter siden gevinsten for vedkommende blir svært liten. Isteden vil det lønne seg å la andre drive slike aktiviteter og så gratis nyte fruktene dersom de får gjennomslag. En er altså tilbake til gratispasasjerproblemet skissert under punkt 5.1.3. Dette fenomenet går også under betegnelsen 1/N-effekten, der N er et stor tall, og skisserer nettopp at det vil være lite å tjene på å engasjere seg når mange andre kostnadsfritt kan nyte gevinsten. Er på den andre siden gruppen man må dele gevinsten med liten og gruppen som må bære kostnaden dersom en får gjennomslag stor, kan det være stor grunn til å drive innflytelsesaktiviteter. En stor bedrift eller en bransje vil derfor ha mye større grunn til å drive innflytelseskostnader siden man her får gevinsten alene.

Det andre avgjørende forholdet for hvem som vil drive innflytelsesaktiviteter er kostnaden knyttet til dem. Det vil normalt være betydelige stordriftsfordeler knyttet til slik aktivitet. Det reflekteres ved at det stort sett er organisasjoner som søker å påvirke beslutningstakerne. Hvor lett det er å danne en slik organisasjon, avhenger av hvor heterogent rekrutteringsgrunnlaget er. En organisasjon som vil søke å forhindre en fusjon fordi dette vil gi høyere priser, vil normalt ha et svært heterogent rekrutteringsgrunnlag og kostnadene ved å opprette en slik organisasjon vil derfor være stor. Tilsvarende vil en organisasjon bestående av ulike bedrifter (bransjeorganisasjon) normalt være lettere å få til. Slike organisasjoner vil normalt eksistere både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden siden de også vil tjene andre formål (f.eks. lønnsforhandlinger). I den grad disse organisasjonenes rammebetingelser har vært sterkt influert av myndighetene, er det grunn til å tro at innflytelsesaktiviteten vil

være ekstra sterk. En bransje som gjennom mange år har mottatt subsidier fra myndighetene, vil normalt ha et organisasjonsapparat som er godt utviklet til også å påvirke skattesystemet slik at det blir utformet til bransjens fordel.

Begge de faktorene som her har blitt skissert; antallet som deler en eventuell gevinst og hvor forskjelligartet aktørene som har interesse av å påvirke en beslutning, vil bidra til at det er mer lønnsomt å organisere innflytelsesaktiviteter på produsentsiden enn på forbrukersiden. Denne hypotesen synes å bli bekreftet når en betrakter hvordan ulike interessegrupper søker å påvirke beslutningstakere i Norge i dag. Det er f.eks. neppe tilfeldig at den organisasjonen som i hovedsak skal tale forbrukernes sak, forbrukerrådet ikke er en frivillig organisasjon som representerer ulike forbrukere, men er opprettet av staten. På tilsvarende måte er det vanskelig å tenke seg andre grunner til at kjøpsavgiften for biler er betydelig lavere i Sverige enn i Norge, enn at Sverige har betydelige bilproduksjon.

7.3 INNFLYTELSESAKTIVITETER OG DIFFERENSIERT INDIREKTE BESKATNING

Siden innflytelseskostnader ser ut til å være mer utbredt på produsent- enn på forbrukersiden, vil det være fornuftig å ha et skattesystem som gjør at ulike produsentinteresser i minst mulig grad søker å påvirke dette. Et skattesystem som ikke diskriminerer mellom ulike produsenter/næringer vil derfor normalt være å foretrekke.

Et skattesystem der en søker å ivareta fordelingshensynet gjennom en progressiv inntektsskatt vil ikke i nevneverdig grad diskrimineres mellom ulike produsentinteresser. Rett nok vil de enkelte næringer i gjennomsnitt ha arbeidstakere med forskjellig lønnsnivå, men bildet vil tross alt være relativt broket. Søker en på den annen side å ivareta fordelingshensynet gjennom differensiert indirekte beskatning, vil de enkelte næringer i større grad ha interesse av å påvirke beslutningsgrunnlaget. Lavere merverdiavgift vil normalt medføre økt omsetning og høyere priser for tilbyderer og dermed økt profit. Konsekvensen av dette blir følgelig at dersom en vil søke å redusere omfanget av innflytelsesaktiviteter, bør en ivareta fordelingshensynet gjennom en progressiv inntektsskatt.

I den grad en likevel vil bruke en differensiert merverdiavgift som fordelingspolitisk

virkemiddel, vil det ut fra hensynet til innflytelsesaktiviteter være en fordel at dette blir gjort gjennom en normalsats, kombinert med forhøyet sats for enkelte luksusvarer. Da vil antall næringer som ville ønske å påvirke denne beslutningen være begrenset til dem

som blir utsatt for denne forhøyde satsen. En normalsats, kombinert med reduserte satser for enkelte varer, på den annen side, vil medføre større innflytelsesaktiviteter siden de fleste næringer nå kan ha håp om å oppnå slike lavere satser.

KAPITTEL 8

Realøkonomiske implikasjoner av forholdet mellom norsk og utenlandsk skattepolitikk

8.1 INNLEDNING

Internasjonalisering kan ha betydning for skattepolitikken på to måter. Gjennom internasjonale avtaler eller overnasjonale organer kan flere land bli forpliktet til å føre en bestemt type skattepolitikk. Et eksempel kan være vedtak om harmonisering av avgiftssatser innenfor EF. Også uten slike formelle forpliktelser kan frie transaksjoner med omverdenen få betydning for hvordan skattepolitikken faktisk virker og dermed for hvilken skattepolitikk det er mulig eller fornuftig å føre. På grunn av frie bevegelser over landegrensene vil en kunne oppleve at *skattegrunnlagene blir internasjonalt mobile*. Den senere tids økonomiske integrasjon mellom land har i sterk grad aktualisert spørsmålet om i hvilken grad skattepolitikken i et land kan føre til at skattegrunnlaget forsvinner ut av landet.

Om en avgift på en vare i Norge fører til at varen blir dyrere enn i nabolandene, vil en del forbrukere kanskje kjøpe varen i utlandet istedenfor i Norge. I den grad en fritt kan ta med seg varer over landegrensene, vil kjøp i utlandet ikke kunne beskattes av norske myndigheter, og slike kjøp vil dermed redusere skatteinntektene i Norge. Dersom vi tenker oss at kjøpene ble fullstendig overført til utlandet, ville det ikke være mulig å få skatteinntekt fra denne varen i det hele tatt. Skattegrunnlaget «kjøp av varen» forsvinner ut av landet. Slik kan skattebasen forsvinne helt legalt. Selv om det i praksis er svært langt igjen til et slikt ytterpunkt, viser f.eks. erfaringer fra det føderale systemet i USA med ulike skatte- og avgiftssatser mellom de ulike statene at avgiftsforskjeller kan gi opphav til betydelig grensehandel.

Slike virkninger av skattepolitikken kan ha betydning i vurderingen av hvordan landet bruker sine ressurser. De kan også påvirke i hvilken grad ressursene utnyttes. Det siste leder oss over i problemstillinger knyttet til makroøkonomi og sysselsetting. Men la oss først se på spørsmål knyttet til effektiv bruk av de ressurser som utnyttes.

Fra nasjonalt synspunkt kan mobile skattegrunnlag reise to problemer. Det ene er at det kan være *problematisk å oppveie bortfall av*

skatteinntekt ett sted med høyere skatt på et annet utligningsgrunnlag, uten at det har uheldige virkninger. Det andre er at skatt på mobile skattegrunnlag *direkte kan ha uheldige virkninger på den økonomiske tilpasning*. For eksempel kan avgift på en vare føre til at forbrukerne blir motivert til å kjøpe varen i utlandet. Dette vil gjerne medføre kostnader i form av tid, reisekostnader, eller andre ulemper (problemer med bytte, reklamasjoner etc.). En annen kostnad er den avgift (moms og særavgift) en betaler til utlandet. Dette er penger som går ut av landet og er derfor en kostnad for landet i motsetning til skattebetaling innenlands, som bare er en overføring av kjøpekraft fra privat til offentlig sektor i landet.

For den enkelte fortøner det seg lønnsomt å pådra seg slike reelle kostnader for å spare skatt i hjemlandet. Men for samfunnet totalt oppstår ingen besparelse. Det den enkelte tilsynelatende sparer ved å la være å kjøpe varen og betale avgift innenlands, må til sist motsvares av høyere skatter for øvrig eller reduserte offentlige ytelser. Nettoeffekten for skattebetalerne samlet er derfor de økte reelle kostnader de pådrar seg. Problemet er at den enkelte ikke har privatøkonomisk motiv til å ta hensyn til skattetapet for hjemlandet siden det skattetap den enkelte påfører samfunnet ved å handle i utlandet fortøner seg ubetydelig. Summert over alle borgere kan effekten likevel bli betydelig.

En spesiell form for handel i forbindelse med utenlandsreiser er de skattefrie kjøp på båter og flyplasser. I den utstrekning folk reiser mer enn de ellers ville gjort eller velger mindre hensiktsmessige reisemåter for å kunne kjøpe skattefritt, oppstår samme type realøkonomiske kostnader som diskutert ovenfor. Ellers er det samfunnsøkonomiske tapet hva det koster å oppveie tapt skatteinntekt ved bruk av andre forvridende skatter.

I hvilken grad en får grensehandel avhenger selvfølgelig av hvor fritt en kan handle i utlandet. Ulike restriksjoner på grensehandel i form av kvoter for enkeltvarer, totalsum en kan handle for uten å bli avkrevd norsk avgift osv., vil begrense den totale handel. Det er likevel ikke så lett å si hvor mye dette reduserer kostnader og problemer ved grensehandel. For

det første er det klart at hvis prisforskjellene er store nok, vil det oppstå illegal import. For det andre kan restriksjoner føre til at forbrukerne pådrar seg økte transaksjonskostnader. En kan for eksempel holde seg innenfor reglene ved å ta to handleturer istedenfor en og dermed bringe med seg en mindre varemengde hver gang.

En mer alvorlig form for illegal import oppstår dersom det skjer smugling for kommersielt salg. Det er mulig det eksisterer visse terskelverdier for avgiftene som vil utløse profesjonell smugling av større kvanta for videre salg i et svart marked. I så fall vil transportkostnadene bety mindre, og varene kan bli hentet fra fjernere land enn de naboland hvor forbrukerne i hovedsak vil foreta grensehandel til eget forbruk. Når en skal vurdere avgiftsnivået i forhold til utlandet, kan en derfor ikke bare se på i hvilken grad det motiverer til ordinær grensehandel i den forstand at forbrukerne handler i utlandet til eget forbruk, selv om vi stort sett skal tenke på denne type grensehandel i det følgende.

Hvilken motivasjon folk har til å handle i utlandet, avhenger selvfølgelig ikke av skattene som sådan. Det avgjørende for den enkeltes valg av innkjøpssted er prisforskjeller, reisekostnader og diverse andre forhold. Avgifter eller andre skatter har betydning ved at de påvirker prisene. Men det er mange eksempler på at prisforskjeller mellom land skyldes andre forhold (transportkostnader, konkurranseforhold, etc.).

Det kan være for snevert å betrakte grensehandel for en enkelt vare isolert. I hvilket omfang folk driver grensehandel vil i noen grad bero på den totale fordel de kan oppnå ved handel i utlandet. En familie som overveier en handletur til utlandet, vil se på hva de totalt sett kan spare på en slik tur i forhold til å handle i hjemlandet. Dermed har hele prisnivået på relevante varer i utlandet i forhold til hjemlandet stor betydning. Dette prisnivået påvirkes bl.a. av avgiftene på alle de aktuelle varene – den generelle merverdiavgiftssatsen, alkoholavgifter, tobakksavgifter, bensinavgift osv. Dersom grensehandel oppleves som et problem, kan det derfor være viktig å vurdere den totale avgiftsstrukturen. F.eks. er det vel tvilsomt om den to prosentenheters lavere moms en har hatt på matvarer i Sverige i 1992 i seg selv har motivert nordmenn til særlig stor matvarehandel over grensen. I en slik situasjon er det ikke gitt at nedsettelse av matmomsen er den mest effektive måten å redusere grensehandelen på.

Det er grunn til å tro at dersom prisforskjeller på noen varer gjør grensehandel lønnsomt, vil en samtidig kjøpe en del andre varer i

utlandet også. Det er antakelig slike forhold det tenkes på når det hevdes at enkelte varer virker som lokkevarer. Men av og til går en lenger og fremstiller det nærmest som at enkeltvarer lokker større etterspørsel til et sted enn det rasjonelle valg skulle tilsi. Dette har vi ikke grunnlag for å underbygge. De undersøkelser en har, tyder snarere på at forbrukerne viser høy grad av rasjonalitet. Typisk reiser en f.eks. ikke over lange avstander til utlandet for å handle selv om det er billigere bensin der, hvis det ikke er for å foreta lønnsomme kjøp av andre varer, jf. den irske undersøkelsen omtalt i avsnitt 7.

8.2 ULIKE FORMER FOR PRISFORSKJELLER MELLOM LAND

Det er viktig å være klar over at grensehandel ikke nødvendigvis skyldes avgiftsforskjeller. Da den norske turisthandelen i England blomstret på 70-tallet, var det ikke primært på grunn av forskjeller i momssatser og særavgifter, men på grunn av et lavere prisnivå i England. Når nordmenn og svensker handler matvarer i Danmark, er det heller ikke på grunn av momsforskjell. Den danske merverdiavgiften på matvarer ligger faktisk på 25 pst. Ikke desto mindre er det gjort beregninger som konkluderer med at danske matvarepriser ligger omtrent 20 pst. under de svenske, og at nesten 10 pst. av den mat som forbrukes i Skåne handles i Helsingør-Københavnområdet. (Svensk skattepolitikk i en internasjonal sammenheng er drøftet av Krister Andersson i «Svensk beskatning i et integrerat Europa», Finansdepartementet, Stockholm 1992.)

Det kan være nyttig å skjelne mellom ulike tilfeller som må vurderes forskjellig. La oss først anta at prisnivået generelt er lavere i et annet land. Dette kan være et makroøkonomisk ubalanseproblem som kan være forbigående. (Det er f.eks. skjedd en klar utjamning av den nevnte prisforskjell i forhold til England.) Eller det kan være en mer grunnleggende situasjon som krever mer generelle økonomiske politiske tiltak enn visse avgiftsendringer. Dette er spørsmål vi ikke skal drøfte nærmere.

Det kan også være at de relative priser er annerledes i utlandet på grunn av ulike realøkonomiske forhold som faktortilgang og teknologi. Det betyr bare at landene har sine komparative fortrinn, og normalt vil det være en fordel at disse kan utnyttes gjennom handel. Det er likevel ikke sikkert handelen blir optimal sett fra nasjonalt synspunkt.

La oss anta at det er realøkonomisk dyrere å tilby en vare i Norge enn i utlandet av en eller annen grunn, og at prisen derfor er høyere i Norge. For å isolere denne effekten kan vi

gjærne tenke oss at skatten er den samme i begge land. Hvis norske forbrukere da finner det lønnsomt å handle i utlandet, innebærer dette en realøkonomisk besparelse pga. kostnadsforskjellen. Det er likevel ikke sikkert det vil oppstå en nasjonaløkonomisk gevinst. Grunnen til det er at den skatt som nå må betales til utlandet, er en samfunnsøkonomisk kostnad for Norge. Og, denne kostnaden kan mer enn oppveie besparelsen. Problemet er at denne skatteutgiften i utlandet vil forbrukerne ikke kalkulere med i den grad den motsvares av den skatt de sparer hjemme. I dette tilfellet ser vi altså at en høy skatt både ute og hjemme øker den samfunnsøkonomiske kostnaden.

Prisforskjeller kan også skyldes imperfekt konkurranse. Anta at grunnen til prisforskjell på en vare mellom Norge og utlandet er at utenlandske tilbydere prisdiskriminerer i disfavør av det norske markedet. (En mener at etterspørselsforholdene gir grunnlag for å ta høyere pris i Norge.) Hvis varen ikke var beskattet i Norge, ville den besparelse en kunne oppnå ved å handle i utlandet også være en samfunnsøkonomisk gevinst for Norge. Besparelsen skjer på bekostning av utenlandske produsenters fortjeneste. Når varen er beskattet i Norge, blir den samfunnsøkonomiske gevinsten mindre enn den privatøkonomiske fordi noe av besparelsen skjer på bekostning av norsk skatteinntekt. En får en samfunnsøkonomisk gevinst ved å handle i utlandet bare dersom den totale kostnaden ved å kjøpe i utlandet er lavere enn pris eksklusive avgift i Norge.

Et annet tilfelle er at det er norske tilbydere som er tilstrekkelig skjermet for utenlandsk konkurranse til å kunne utøve markedsrett i Norge. Ytterpunktet vil være et innenlandsk monopol. Den privatøkonomiske besparelse ved utenlandskjøp vil nå skje på bekostning av innenlandske produsenters fortjeneste og innenlandsk skatteinntekt, og dermed vil ikke dette være en besparelse for landet totalt. Derimot kan det være en velferdsgevinst at forbrukerne oppnår et noe større forbruk av varen gjennom kjøp i utlandet.

8.3 VURDERING AV AVGIFTSREDUKSJON

La oss anta at det forekommer skattemotivert grensehandel. Spørsmålet er da om en bør sette ned avgifter for å dempe grensehandelen. Den fordel en kan oppnå ved å gjøre dette er at de samfunnsøkonomiske merkostnader ved grensehandel reduseres. De spesifikke transaksjonskostnader reduseres, og avgiftsbetalingen til utlandet reduseres. Ulempen er at avgiftsinntekten innenlands normalt vil gå ned, og

det vil være samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med å oppveie dette inntektstapet ved å øke andre skatter. Selv om mindre grensehandel i seg selv gir høyere skattegrunnlag innenlands, vil satsreduksjonen på den handel som i alle fall skjer innenlands normalt dominere og gi lavere skatteinntekt. Grensehandelen utgjør tross alt en begrenset andel av total handel.

Et naturlig spørsmål er om argumentet for å redusere avgiftene er sterkere jo lavere avgiftene settes i utlandet. Vi kan først merke oss at den samfunnsøkonomiske merkostnaden på marginen ikke påvirkes av at avgiften i utlandet reduseres. Riktignok reduseres avgiftsbetalingen til utlandet. På den annen side blir det da privatøkonomisk lønnsomt å pådra seg en større transaksjonskostnad ved å handle i utlandet. Og summen vil fortsatt avbalanseres mot den avgift en må betale innenlands. Neste spørsmål er om en avgiftsnedsettelse innenlands reduserer grensehandelen mer når avgiften i utlandet er lavere. Det er vanskelig å svare generelt på dette spørsmålet. Svaret vil avhenge av hvilke befolkningskonsentrasjoner som faller innenfor nedslagsfeltet for grensehandelen under ulike skatteforhold. Derimot kan vi være temmelig sikre på at jo lavere den utenlandske avgiften er, jo mer av handelen flyttes til utlandet. Det betyr at skattetapet ved å redusere avgiften blir lavere. Alt i alt er det derfor grunn til å tro at det er større grunn til vurdere en nedsettelse av avgiften innenlands jo lavere den er i utlandet.

Ovenfor har vi lagt til grunn at det ikke er spesielle samfunnsøkonomiske kostnader ved vareforbruket i Norge som ikke kommer til uttrykk i prisen. Dersom en har slike kostnader (eksterne virkninger) i form av miljøvirkninger, sosiale og helsemessige problemer e.l., kan det hende at disse kostnadene øker når totalforbruket i Norge øker som følge av økt grensehandel. Det kan tale for å øke avgiften i Norge hvis en dermed kan dempe innenlandsetterspørselen så mye at totalforbruket synker selv om en motiverer til ytterligere grensehandel. I det følgende skal vi imidlertid igjen se bort fra slike eksterne kostnader.

Et spesielt problem oppstår i tilfeller der prisforskjellen mellom Norge og utlandet iallfall ikke bare skyldes høyere avgift i Norge, men også utøvelse av markedsrett i det norske markedet. I et slikt tilfelle kan en vesentlig avgiftsreduksjon utenlands medføre at innenlandske tilbydere møter økt konkurranse fra grensehandelen, samtidig som det offentlige møter økt skattekonkurranse. Da vil det være i de private tilbydernes interesse at det offentlige setter ned avgiften fordi det vil lette konkurransepresset uten at de selv må sette ned

prisene. Da er det lett å se at det vil være fristende å påberope seg samfunnsøkonomiske argumenter for en avgiftsreduksjon siden dette vil være i privat-økonomisk egeninteresse. På den annen side vil det være i det offentlige interesse at private tilbydere senker prisene fordi dette samtidig vil begrense skattelekasjonen til utlandet.

I praksis vil det ikke nødvendigvis eksistere én pris i hvert land. Spesielt når det er mulighet for handel i utlandet til gunstige priser, vil det gjerne presse ned prisene i grensetraktene. Dette vil dempe grensehandelen og redusere grensehandelsproblemene. Et slikt lokalt press på prisene kan bety at den minst lønnsomme virksomheten i disse områdene blir borte. Men det kan også innebære at en aksepterer en lavere inntjening enn det som ellers er normalt i disse områdene – iallfall for en tid. I så fall bæres noe av byrden av dem som får redusert inntekt i grenseområdene. Det kan være både eiere og ansatte.

For enkelte varer vil en ha tilbydere som har en slik posisjon at de kan utøve markeds-makt. De vil kunne hente ut iallfall en viss monopolfortjeneste. Etterspørsel og konkurranseforhold vil imidlertid kunne variere mellom steder og gi opphav til geografisk prisdiskriminering. I slike tilfeller vil konkurransepress fra utlandet innebære at tilbyderne kan utøve lite markeds-makt i grenseområdene. Dette vil gi en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Samtidig skjer det selvfølgelig en inntektsomfordeling fra tilbyderne til forbrukerne.

8.4 UTLENDINGERS FORBRUK I NORGE

I Norge er utgangspunktet for å diskutere grensehandel som oftest at nordmenn handler i utlandet. Det er i og for seg naturlig i et land med høyt pris- og skattenivå. Men en kunne også snu problemstillingen og spørre om en kunne eller ville ønske å trekke til seg utenlandske etterspørere. Et område hvor dette er en særlig naturlig problemstilling er turisme. I Sverige har virkninger på turismen vært diskutert en god del i forbindelse med de forskjellige endringer en der har fått i momssystemet i løpet av noen år. Spørsmålet er om det er argumenter for å ha lavere moms (eventuelt subsidier eller lavere særavgifter) på varer og tjenester som betyr mye for turister og eventuelt konferansearrangører, etc. Det kan dreie seg om hotelltjenester, camping, bensin, restauranttjenester, mat, en del fornyelsestilbud, etc.

Når en skal diskutere dette spørsmålet, bør utgangspunktet være at turisme som annen næringsvirksomhet skal være samfunnsøkon-

misk lønnsom. Målet er ikke i og for seg å trekke til seg flest mulig turister. En må derfor ta hensyn til at turister også påfører samfunnet en del kostnader som ikke direkte reflekteres i vanlige priser (vegslitasje, slitasje på natur, trengsel, behov for ulike typer offentlige tjenester, etc.). Skatter på turistenes forbruk kan i noen grad betraktes som betaling for slike kostnader. Utover dette vil beskatning av turister være å bruke turisme som en offentlig inntektskilde. I prinsippet er det ikke noe galt i det. I og for seg kunne en tenke seg at en burde ha høye avgifter på turisme hvis dette kunne gi ekstra inntekt for landet. Forutsetningen for dette er at en fanger opp en betalingsvillighet som næringen selv ikke har utnyttet. Men en må også ta hensyn til virkningene på etterspørselen. Det hjelper lite å sette opp avgiftssatser hvis skattegrunnlaget i stor grad forsvinner. Det vil i dette tilfellet si at turistene uteblir. En annen mulighet er at turistnæringen må redusere priser og lønnsomhet for likevel å trekke til seg turister, og at det derfor er næringen som reelt sett bærer skattebyrden. I så fall virker avgift på utenlandske turister som en form for særavgift på en spesiell type eksport som ikke har noen god begrunnelse.

Det viktigste problemet med å differensiere avgifter med tanke på turistnæringen er likevel at en ikke kan skille ut turistforbruk og langt mindre utenlandsk turistforbruk fra annet forbruk. En kan ikke registrere om et restaurantmåltid inntas av en turist som alternativt kunne feriert i et annet land, eller av andre. Tilsvarende gjelder for andre typer forbruk. Det vil derfor være vanskelig å ivareta et spesielt turisthensyn selv om en kunne avgjøre i hvilken retning et slikt hensyn skulle trekke. Men selv det er ikke uten videre opplagt.

I motsetning til regelen i andre land er momsen i Norge primært en vareskatt, mens flere tjenester ikke er pålagt moms. For eksempel er det ikke moms på romutleie i hoteller etc. I dag inneholder derfor avgiftsstrukturen i Norge elementer som begunstiger turister, selv om enkelte særavgifter kan virke i motsatt retning.

8.5 GRENSEHANDEL OG SYSSELSETTING

Grensehandel har også en sysselsettingsmessig side. Når etterspørselen retter seg mot utlandet istedenfor mot det innenlandske marked, reduserer dette også etterspørselen etter arbeidskraft innenlands. I en situasjon der en greier å holde full sysselsetting, vil den arbeidskraft som frigjøres kunne overføres til annen virksomhet, og det oppstår ikke annet

enn et omstillingsproblem i arbeidsmarkedet. Annerledes er det i en arbeidsløshetssituasjon. Å etterspørre varer fra utlandet kan da medføre at en bruker av knapp valutainntekt istedenfor for å utnytte ledig arbeidskraft.

Dette kan motivere til spørsmål om skatte-reduksjon på grensehandelsvarer for å avhjelpe problemet. Imidlertid kan dette være en for isolert betraktning. En må også ta hensyn til de øvrige virkninger i økonomien. Avgiftsreduksjoner må forventes å redusere skatteinntekten for det offentlige. Denne reduksjonen i skatteinntekt kan gi tre forskjellige utslag: i) Underskuddet i de offentlige finanser øker. ii) De offentlige utgifter må reduseres. iii) Andre skatter må økes.

Siden det i den aktuelle situasjon synes ønskelig å stimulere økonomien ved å gjøre underskuddet så stort en finner forsvarlig, er de to siste alternativene mest interessante. Det som da er viktig å merke seg er at begge disse alternativene vil påvirke sysselsettingen. Disse virkningene må avveies mot sysselsettingseffektene av mindre grensehandel om en setter ned avgifter på grensehandelsvarer. Et problem for en nøktern vurdering av alternativene er at grensehandelen har mer iøynefallende og identifiserbare virkninger. En kan se hvem som blir sagt opp om handelen flyttes fra Halden til Strømstad. En kan ikke så lett avgjøre hvem som blir arbeidsløs om det skjer en generell nedgang i offentlig eller privat etterspørsel eller kostnadene øker i utsatte bransjer mer generelt.

Generelt er det ingen grunn til å tro at avgiftslettelse som spesielt er rettet mot grensehandel, er de mest effektive når det gjelder å stimulere sysselsettingen. Avgiftslettelse for andre konkurranseutsatte bransjer, redusert arbeidsgiveravgift o.l. er antakelig mer aktuelle virkemidler. Selv om en avgiftsreduksjon som demper grensehandelen, kan redde noen arbeidsplasser i grensetraktene, er ikke dette et tilstrekkelig argument dersom andre typer skattelettelse kan gi flere arbeidsplasser i forhold til provenytapet. Et offentlig utvalg ledet av Per Kleppé (sysselsettingsutvalget) har nylig lagt frem en nasjonal strategi for sysselsetting i 1990-årene. Dette utvalget har ikke blant sine forslag til sysselsettingspolitiske tiltak pekt på spesielle virkemidler for å begrense grensehandelen.

8.6. SKATTEKONKURRANSE

Grensehandel kan føre til skattekonkurranse mellom land som ingen av dem er tjent med. For å begrense skattelekkasje til nabolandet gjennom grensehandel kan hvert land isolert se seg tjent med å senke skattene, selv om beg-

ge beklager at det skjer. I en slik situasjon bør landene inngå et samarbeid for å hindre at de hver for seg går inn på en politikk som de samlet ikke er tjent med. Ikke minst innenfor tradisjonene av nordisk samarbeid bør det ligge godt til rette for å unngå å havne i en gjensidig ødeleggende skattekonkurranse. Men et slikt samarbeid for å begrense skattekonkurranse forutsetter selvfølgelig at landene har felles interesser f.eks. for å hindre ekstreme utslag. Det vil være mindre relevant i tilfeller der et land ønsker å redusere avgiftene på viktige grensehandelsvarer av andre grunner, f.eks. som ledd i politiske omlegginger eller på grunn av skattekonkurranse med tredjeland.

8.7. ERFARINGER FRA UTLANDET

I Nord-Amerika har det vært betydelig interesse for skattemotivert grensehandel både mellom delstatene i USA og mellom Kanada og USA. Det finnes ulike satser for omsetningsskatt i statene i USA, og historisk sett har forskjellene vært enda større. Markedene er preget av intens konkurranse og tilnærmet full overveltning av omsetningsavgifter i prisene. Skattesatsene har variert fra 0 til henimot 10 pst. når en kombinerer delstatlige og kommunale omsetningsskatter, og selv mellom nabostater kan en finne satser som varierer fra 0 til 8 pst.

Det har vært en rekke undersøkelser av virkningene av avgiftsforskjeller mellom statene. Disse tyder på at selv relativt små avgiftsforskjeller forårsaker en ikke ubetydelig grensehandel. Det viser seg at flere delstater med lave skattesatser får en betydelig andel av sine skatteinntekter fra personer som ikke bor i delstaten. Et tall som ofte siteres i summariske fremstillinger er at en 1 prosentenhets avgiftsøkning gir en nedgang i omsetningen på 6 pst. Dette skyldes nok at flere undersøkelser har kommet frem til tall av denne størrelsesorden. En vil likevel tro at effekten vil avhenge av nivået en starter ut fra og av forskjellige andre forhold. Enkelte forskere har også fremholdt betydningen av befolkningskonsentrasjonen nær grensen og av hvorvidt det finnes store kjøpesenter på andre siden av grensen. En generell konklusjon er likevel at det er klare effekter av avgiftene på grensehandelen. Også mellom USA og Kanada er det å dokumentert betydelig grensehandel forårsaket av lavere avgifter på flere varer i USA.

Erfaringene fra Nord-Amerika dokumenterer klart at skatteforskjeller kan forårsake betydelig grensehandel, og at selv små skatteinndringer kan gi betydelig utslag. Men det er også interessant å merke seg at klare avgiftsforskjeller mellom delstatene består på tross

av de effekter som er påvist. En skal nok være forsiktig med å overføre amerikanske erfaringer direkte til Norge og Norden. Spesielt de tallmessige anslag kan ikke adopteres uten videre. Befolkningskonsentrasjoner, konkurranse og andre forhold er for forskjellige.

En studie av grensehandelen mellom Irland og Storbritannia er utført av John D. Fitzgerald. («The Distortionary Effects of Taxes on Trade in Border Areas: the Republic of Ireland – UK Border» i G. Winckler : Tax Harmonization and Financial Liberalization in Europe.) Her studeres både prisforskjeller mellom landene og omfanget av grensehandel fra Irland til Storbritannia. Et viktig poeng er at det eksisterer klare prisforskjeller og at disse bare delvis reflekterer avgiftsforskjeller. Fitz Gerald trekker den slutning at virkninger av valutakursendringer og tilbydernes evne til å prisdiskriminere mellom land også er viktige faktorer bak prisforskjellene. Studien utnytter en intervjuundersøkelse fra 1986-87 sammen med beregninger av etterspørselen. Den viser for det første at det foregikk betydelig grensehandel. For det andre fremgår det at omfanget av grensehandel avtar sterkt med avstanden fra grensen. Antall turer over grensen med ikke ubetydelig shopping reduseres til ca. en firedel når avstanden øker fra under en mil til over fem mil. For dem som bor i grensefylkene utgjorde innkjøp i Storbritannia ca 10 pst. av totalforbruket. For landet totalt var tallet omtrent 2 pst.

Undersøkelsen viser dessuten at andelen av forbruksutgiften som ble brukt i Storbritannia, varierer sterkt mellom varekategorier. Det fremgår imidlertid ikke helt klart hvor mye dette skyldes ulike prisforskjeller for ulike varer, bortsett fra at bensin og alkohol fremheves som varer med stor prisforskjell over grensen. Varesammensetningen av grensehandelen endres imidlertid også sterkt med avstanden fra grensen. Mens de som bor ved grensen kjøpte vel 90 pst. av sin bensin i Storbritannia, var andelen under 50 pst. som dem som bor 25 – 50 km fra grensen, og bare 15 pst. for dem som bor lenger borte, men innenfor et grensefylke. For mat er tendensen den samme, men mindre markert. Ser vi isteden på en varegruppe kalt andre elektriske artikler, er variasjonsbredden innsnevret til 85 – 80 pst. Dette betyr at større, dyrere og mer holdbare varer også i stor grad vil bli kjøpt i utlandet av dem som ikke bor så nær grensen. Det kan være lønnsomt å ta turen utenlands for en større anskaffelse selv om reisen koster en del. Denne mulighet foreligger ikke i samme grad for matvarer eller bensin som en vil bruke opp på veien. Klær viser seg å komme i en mellomstilling. For alkohol viser det seg å være betydelig

utenlandshandel også fra personer som bor relativt langt fra grensen. I områdene ved grensen går andelen kjøpt i Storbritannia opp i 97 pst. Så er da også prisforskjellen på alkohol mellom Irland og Storbritannia betydelig.

Resultatene er kanskje ikke overraskende. Det er likevel interessant at en får dokumentert et såpass klart mønster. To hovedkonklusjoner er at utenlandshandel først og fremst er et fenomen i grenseområdene, og at det først og fremst er større og dyrere anskaffelser folk som bor et stykke fra grensen vil vurdere å foreta i utlandet. Det er derfor særlig for slike varer at provenyvirkningene kan bli betydelige. Det antydes f.eks. som sannsynlig at en nedsettelse av avgift på TV-apparater i Irland i midten av 1980-årene ikke ville gitt provenytap, siden en kunne forventet stor reduksjon av kjøp i UK. For alkohol er et slikt resultat enda mer sannsynlig. Men her dreier det seg mindre om personlige kjøp. De foretatte beregninger tyder på et betydelig innslag av kommersiell illegal innførsel.

En undersøkelse av dansk-tysk grensehandel på midten av 1980-tallet ble utført av Institut for Grænseregionsforskning. («Den dansk-tyske grænsehandel – og dens prisfølsomhed», Arbeidspapir nr. 37 fra Institut for grænseregionsforskning, 1987.) Det finner sted betydelig grensehandel motivert av avgiftsbedingede prisforskjeller. Undersøkelsen viser at folk fra en stor del av Danmark handler i Tyskland i løpet av et år (1986). Men 55 pst. av kjøperne bor mindre enn 50 km fra grensen og bare 24 pst. bor mer enn 125 km fra grensen. Forskjellen i hyppigheten av handel er mer slående. Ca 80 pst. av grensehandlerne som bor nærmere grensen enn 10 km, handler i Tyskland minst en gang i uka, mens ca samme andel av grensehandlerne som bor mer enn 125 km fra grensen, handler i Tyskland sjeldnere enn en gang i måneden. Konklusjonen er at grensehandel først og fremst er et grenseregionsfenomen. Lokalt dekkes en høy prosent av forbruket av enkelte varer ved kjøp i Tyskland. Men den nasjonaløkonomiske betydning er temmelig begrenset. Det anslås at grensehandelen utgjør mindre enn 1 pst. av privat forbruk og at provenytapet for den danske stat er mindre enn 2 pst. av avgiftsprovenyet fra indirekte skatter.

Intervjuundersøkelser basert på hypotetiske spørsmål indikerer at grensehandelen ville falle betydelig ved utjamning av prisene. Både antall grensehandlende og reisehyppigheten ville gå ned. Det anslås at en tysk prisstigning på 10 pst. ville bety et fall fra gjennomsnittlig 4,4 til 2,8 årlige innkjøpsturer pr dansk grensehandler. De kraftigste reaksjoner får en i grenseområdene, hvor besøkshyppigheten re-

duseres med 60 pst. De fjernereboende reagerer svakere. De reiser sjelden i utgangspunktet og kombinerer kanskje ofte handletur med andre gjøremål.

8.8 LITT OM POTENSIALET FOR NORSK GRENSEHANDEL

Vi kjenner ikke til at det er utført spesialundersøkelser av nordmenns grensehandel i utlandet. Selvfølgelig foreligger en masse observasjoner basert på folks egne erfaringer, reportasjer i media og spredte tall. I 1970-årene hadde selv engelske aviser reportasjer om «norske viking-erobringer» av britiske supermarkeder, og skip som fraktet britiske soldater til øvelse «kald vinter» i Norge, rakk en tur eller to til England med kjøpelystne nordmenn/mens øvelsen varte. Senere har nordmenns handel i Årjäng, Strömstad og Frederikshavn fått betydelig oppmerksomhet. Tall for veksling til svenske kroner i banker i grensebyene og endringer i bensinleveranser til grensefylkene når avgiftene endres, gir indikasjon på at grensehandelen er følsom for avgiftsendringer.

Hvor stor betydning forholdene har i den store sammenhengen vet vi likevel lite om, og utvalget har ikke hatt mulighet til å foreta egne grensehandelsstudier. Det vi har gjort er å bringe frem et tallmateriale som kan gi grunnlag for å si noe om potensialet for grensehandel med land vi har fastlandsgrense med. Spesielt er dette viktig for å få et inntrykk av den mulige nasjonale betydning av grensehandel. Det er ellers ofte den lokale betydning som får oppmerksomhet.

Som det fremgår av drøftingen tidligere i kapitlet, skjer mye av den direkte handel i utlandet fra forbrukernes side i grensedistriktene. Derfor er det interessant å se hvor mye av den innenlandske handel som foregår i grenseregionene. Tabell 8.8.1 viser hvilke andeler detaljhandelen i handelsdistriktene som grenser til Sverige utgjør av den totale detaljhandelen i Norge. Disse tallene gir et bilde av potensialet for økt grensehandel i Sverige dersom handel i Sverige blir relativt mer lønnsomt, siden det spesielt vil være fra disse distriktene at handelen vil forskyves over Kjølen.

Tabell 8.8.1 Varehandelsstatistikk 1990 for handelsdistrikt som grenser mot Sverige. Antall årsverk, omsetning og omsetning som prosent av samlet omsetning

	Årsverk	Omsetning	Omsetning i grensestrøk som prosent av total omsetning i Norge
SUM DETALJHANDEL (DH).....	21.227	30.595.855	17,3 pst.
VAREHUSHANDEL.....	1.495	2.403.600	31,7 pst.
Nærings- og nyttesmidler.....	1.447	2.359.848	34,3 pst.
Bekledning og tekstilvarer.....	48	43.752	31,1 pst.
DH. NÆRINGS- OG NYTELSESM.....	6.650	9.906.776	16,2 pst.
Dagligvarer.....	5.028	8.112.298	16,6 pst.
Kjøtt og kjøttvarer.....	116	102.760	15,7 pst.
Fisk og vilt.....	64	46.025	10,7 pst.
Bakervarer.....	258	139.250	16,1 pst.
Kioskvarer.....	918	691.079	15,2 pst.
Vin og brennevin.....	124	681.650	14,5 pst.
Næring og nytelse ellers.....	142	133.714	11,6 pst.
DH. BEKL. OG TEKSTILV.....	2.860	2.776.358	15,7 pst.
Skotøy.....	394	321.113	15,2 pst.
Dame, herre, barnekonfeksjon.....	1.845	2.001.564	16,1 pst.
Bekleddnings- og tekstilvarer.....	621	453.681	14,8 pst.
DH. MØBLER OG INNBO.....	1.542	2.113.873	16,7 pst.
Møbler og tepper.....	609	1.033.876	18,2 pst.
Fjernsyn, elektr. artikler.....	710	924.421	16,1 pst.
Innbo ellers.....	223	155.776	12,4 pst.

forts. neste side

Tabell 8.8.1 fots.

	Årsverk	Omsetning	Omsetning i grense- strøk som prosent av total omsetning i Norge
DH. JERN FARGE GLASS SPORT.....	1.297	1.384.071	16,5 pst.
Jernvarer, kjøkkenutstyr.....	378	371.140	15,5 pst.
Fargevarer, tapeter.....	418	443.116	18,3 pst.
Sportsutstyr.....	501	569.815	16,0 pst.
DH. UR OPTIKK MUSIKK GULL.....	1.115	851.466	16,1 pst.
Ur, optiske artikler.....	316	228.875	16,6 pst.
Musikkinstr. audio video.....	361	265.302	14,8 pst.
Gull- og sølvvarer.....	246	200.758	16,3 pst.
Film- og fotoartikler.....	192	156.531	17,4 pst.
DH. MOTORKJØRETØY OG BENSIN..	3.705	8.703.602	17,9 pst.
Kjøretøy, deler og rekvisita.....	1.957	5.112.466	17,0 pst.
Bensin og smøreoljer.....	1.748	3.591.136	19,3 pst.
DETALJHANDEL ELLERS.....	2.563	2.456.109	16,3 pst.
Bøker og papir.....	572	629.943	17,7 pst.
Sykepleie- og apotekervarer.....	675	790.146	17,2 pst.
Kosmetikk.....	211	176.478	17,7 pst.
Blomster og planter.....	472	296.873	16,4 pst.
Brensel.....	66	103.839	16,0 pst.
Varer ellers ikke nevnt.....	567	458.830	13,1 pst.

Det fremgår at ca 17 pst. av den samlede detaljhandel i Norge skjer i disse distriktene. En avgiftsreduksjon som tar sikte på å forhindre at en viss andel av denne handelen går til Sverige, vil dermed dreie seg om en relativt begrenset del av omsetningen i Norge, samtidig som myndighetene vil få et provenytab på en svært stor del av omsetningen. Om vi som en ren tallillustrasjon tenker oss at en vil forhindre at 15 pst. av handelen i grensedistriktene går til Sverige, utgjør dette under 3 pst. av den nasjonale omsetning. Om prisene må senkes med bare 10 pst. for å oppnå dette, innebærer det mer enn en halvering av merverdiavgiftssatsen. Det vil si at en mer enn halverer satsen for å beholde 3 pst. av skattegrunnlaget.

Hvis grensehandelen foregår fra en større del av landet, og hvis den retter seg mot flere naboland, vil betydningen av redusert grensehandel i forhold til provenytabet kunne bli langt større. I enda større grad vil dette gjelde om det dreier seg om å forhindre kommersiell illegal import.

8.9 ANNEN SKATTEMOTIVERT MOBILITET

Avgiftsmotivert grensehandel er bare ett eksempel på at skattegrunnlag kan forsvinne ut av landet. Også andre skatter på inntekt, formue etc. kan motivere til mobilitet over landegrensene. Det kan gjelde kapitalmobilitet og beslutninger om lokalisering og migrasjon. Om avgiftsreduksjoner for å redusere grensehandel finansieres ved å øke andre skatter kan det bidra til å skyve problemene over til andre typer av internasjonal mobilitet. Mobiliteten av kapital har allerede økt vesentlig gjennom de liberaliseringer og finansielle innovasjoner som har skjedd over noen år. EØS-avtalen vil også gjøre arbeidskraften mer internasjonalt mobil. Den generelle internasjonalisering trekker i samme retning.

Jo større internasjonal mobilitet blir, jo viktigere er det generelt å dreie skattestrukturen mot relativt immobile utligningsgrunnlag.

8.10 KONKLUSJON

Innenlandske avgifter vil som regel ha uheldige samfunnsøkonomiske effekter når forbrukerne finner det lønnsomt å handle i utlandet fordi prisene der er lavere enn i hjemlandet. Dette vil gjelde enten prisforskjellen skyldes rene avgiftsforskjeller eller andre årsaker. Problemet er at forbrukerne vil pådra seg transaksjonskostnader (reisêkostnader etc.) og kostnader i utlandet uten å ta hensyn til skattetâpet for staten i hjemlandet. Er prisforskjellen en ren avgiftsforskjell, er det ingen samfunnsøkonomisk fordel ved utenlandshandel. Men er det realøkonomiske besparelser ved handel i utlandet, er det også visse samfunnsøkonomiske handelsgevinster som må avregnes mot kostnadene.

Selv om avgifter kan motivere til samfunns-
økonomisk sett uheldig grensehandel, følger det
ikke uten videre at avgiftene er for høye. Ulem-
pene må avveies mot proveny og de problemer
som er knyttet til alternative skatter. Likevel vil
grensehandel være ett hensyn ved valg av av-
giftsstruktur. Det er grense for hvor høy innen-
landsk avgift det er forsvarlig å ha når det fore-
kommer grensehandel eller smugling. Dette
hensynet vil bli forsterket om Norge blir med-
lem av EF. Det vil isolert sett være større grunn
til å ha en moderat avgiftssats jo lavere prisen
på en vare er i nabolandene.

En del varer handles utenlands i hovedsak av folk som bor i grenseområdene. Det gjelder særlig varer som kjøpes hyppig og varer med begrenset holdbarhet og transportevne og med stort volum eller vekt i forhold til verdi. Matvarer og bensin er eksempler på dette. Den nasjonale betydningen av grensehandelen vil derfor ofte ikke stå i forhold til den lokale betydningen. Dyre varer som kjøpes sjelden, vil i større grad bli handlet i utlandet også av folk utenfor grenseområdene dersom det er vesentlige prisforskjeller. Et typisk eksempel er en del varige konsumgoder som f.eks. elektriske apparater. Derfor bør en ikke minst være mest oppmerksom på avgiftsnivået på slike varer i grensehandelssammenheng.

Tjenester er som hovedregel goder som er svært lite transportable. Faren for grensehandel er derfor ingen god grunn til at de skal ha lav avgift. Det tjenestekområde som oftest nevnes i internasjonal sammenheng, er tjenester som kan ha betydning for valg av ferie- og konferanseland etc. Problemet med å differensiere mellom turisttjenester og andre tjenester taler imidlertid for at det internasjonale hensynet ikke kan tillegges vesentlig vekt. Det er heller ikke uten videre gitt at en vil ønske å ha lav skatt på utlendingers forbruk i Norge.

I forhold til de nærmeste naboland har Norge ikke spesielt høye avgifter på de fleste varer. Norge har momssats på 22 pst., som ikke omfatter alle tjenester. Det er subsidier på visse matvarer, men høye særavgifter på bensin, alkohol og tobakk. Danmark har en ens momssats på 25 pst., som også omfatter de fleste tjenester. Sverige har en generell momssats på 25 pst. Momsen omfatter de fleste tjenester, f.eks. rom- og hytteutleie. Det er redusert momssats på mat, restauranter og hoteller. Satsen er 21 pst. – altså én prosent mindre under den norske standardsatsen. Denne sammenligningen taler ikke for at den norske avgiftsstrukturen skulle medføre omfattende skattemotivert grensehandel.

- Utvalget har ikke funnet argumenter for at avgiftsreduksjoner med sikte på å hindre grenshandel er den mest effektive bruk av skattepolitikken i sysselsettingsøyemed.

Som totalvurdering finner ikke utvalget at internasjonale skattehensyn taler for innføring av redusert momssats på noen varekategori. Utvalget finner heller ikke at dette hensynet taler mot en utvidelse av beregningsgrunnlaget for momsen med tanke på å inkludere flere tjenester. Derimot mener utvalget at hensynet til utenlandshandel isolert sett er et argument mot å innføre forhøyet momssats eller særavgifter på visse varekategorier. Særlig gjelder dette varige konsumgoder. Og spesielt gjelder dette hensynet med tanke på at Norge har søkt om medlemskap i EF.

KAPITTEL 9

Problemer knyttet til kontroll og administrasjon**9.1 ERFARINGER MED AVGIFTSFRITAK
HER I LANDET**

Det er i beskrivelsen foran om det norske avgiftssystemet vist til at det på flere områder er regler om avgiftsfritak med fradrag for inngående avgift. I realiteten innebærer dette 0-sats på visse typer omsetning. Utvalget finner at det er av betydning å redegjøre for hvilke avgiftstekniske problemstillinger som har oppstått for disse fritakene. I denne forbindelse er det særlig to områder som kan nevnes; fritaket for trykt skrift og fritaket for tjenester som gjelder offentlig vei. De representerer eksempler på differensiering i Norge som det er stor erfaring med.

9.1.1 Fritaket for trykt skrift**Gjeldende regler**

Ved innføringen av merverdiavgiften ble aviser, bøker og visse tidsskrifter fritatt for merverdiavgift. Fritaket var begrunnet med at i et lite språksamfunn som det norske bør det trykte ord ikke belastes med den omkostning som et avgiftspålegg ville medføre.

Etter merverdiavgiftslovens § 16 nr. 6 er aviser som utkommer regelmessig med minst ett nummer i uken fritatt for avgift. Salg av bøker er iht § 16 nr. 7 fritatt i siste omsetningsledd. Dette gjelder også salg av tidsskrifter som hovedsakelig omsettes til faste abonnenter eller hovedsakelig deles ut til foreningsmedlemmer og tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold.

Etter merverdiavgiftslovens § 16 annet ledd bokstav b kan departementet gi forskrifter om avgrensningen av publikasjoner som nevnt under nr. 6 og 7, og kan også etter å ha innhentet uttalelse fra et rådgivende utvalg avgjøre om en publikasjon skal anses unntatt fra avgiftsplikt.

I tråd med lovens forutsetning er det oppnevnt et rådgivende utvalg som høres i konkrete saker. I praksis har departementet fulgt utvalgets tilrådinger. Det er videre gitt en særskilt avgrensningsforskrift for avgiftsfritaket for bøker som regner opp en rekke typer trykksaker som ikke går inn under avgiftsfritaket, samt en avgrensningsforskrift for tids-

skrifter som har bestemmelser om at visse publikasjoner ikke er fritatt. Skattedirektoratet har i tillegg gitt en rekke rundskriv og uttalelser om nærmere avgrensning mellom avgiftsfrie og avgiftspliktige publikasjoner.

Problemer med praktiseringen av fritaket*Bokfritaket*

Bokbegrepet er langt fra entydig. Begrepet er ikke definert hverken i loven eller i avgrensningsforskriftene. I forskriftene er det regnet opp de typer trykksaker som ikke skal være unntatt fra avgiftsplikten.

Etter hvert har utvalget og departementet blitt forelagt en mengde publikasjoner som etter vanlig språkbruk ikke kan kalles «bøker», men som heller ikke er avgiftsbelagt etter avgrensningsforskriftene.

Trykksakproduksjon har etter hvert blitt mangfoldig. Foreninger og institusjoner mangfoldiggjør nå sine rapporter og utredninger m.v. og gir disse en innbinding for deretter å selge dem. Det har vært reist spørsmål om hvilke ytre kriterier som skal til for å anse en slik rapport/utredning for en bok. Kategorier av ikke fritatte publikasjoner som f.eks. «småtrykk» er også vanskelig å avgrense. Billedtrykksamlinger og noter i kombinasjon med tekst er også et problematisk avgrensningsområde.

Moderne læremidler som bilder og lydbånd som inngår i «lærepakker» og utfyllingsbøker medfører også avgrensningsproblemer. Når det gjelder barnebøker kan grensen mellom leketøy og barnebok bli utflytende.

Tidsskriftfritaket

Praktisering av tidsskriftfritaket har i det vesentlige reist problemer på to områder. Det ene gjelder skillet mellom bøker og tidsskrifter, og det annet gjelder grensen mellom avgiftsfrie tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold. Det er stadig et tvilsomt spørsmål hva som skal til for å anse et innhold som overveiende politisk, litterært eller religiøst. Det er også en vanskelig grense mot tidsskrifter av mer etisk eller samfunnsmessig innhold.

Avisfritaket

Dette fritaket reiser ikke spesielle avgrensingsproblemer.

Gjeldende avgrensning av trykt skrift-fritaket er blitt kritisert en rekke ganger. Utgivere av de trykksaker som ikke faller inn under fritaket, f.eks. utgivere av ukeblader som ikke faller inn under tidsskriftfritaket hevder at det er uheldig at mediatyper blir behandlet forskjellig avgiftsmessig.

Oppsummering

Den sentraliserte saksbehandlingen hvor endelige avgjørelser treffes av Finansdepartementet etter å ha innhentet uttalelse fra Det rådgivende utvalg for trykt skrift, er administrativt ressurskrevende og skaper liten forutberegnelighet hos utgiverne. Vurderingen av de enkelte publikasjoner vil måtte være skjønnspreget, som tilfellet er når det oppstilles grenser mellom avgiftspliktige og avgiftsfrie varer eller tjenester og disse er av samme art. Det vil være mye lettere å administrere et fritak for trykt skrift som omfattet alle typer publikasjoner.

Flere personer innen avgiftsforvaltningen er til enhver tid beskjeftiget med spørsmål som gjelder avgrensningen av avgiftspliktige og avgiftsfrie publikasjoner. Dette er administrativt kostbart. Da avgjørelsene i stor grad må bli skjønnspregede, vil det være vanskelig å holde oversikten over tidligere avgjørelser innenfor samme type trykksaker. Usikkerhet om hvor grensen mellom avgiftsfrie og avgiftspliktige publikasjoner går medfører risiko for feil og skaper større muligheter for mer bevisste «unndragelser» ved at det påberopes unnskyldelig feilvurdering også i de tilfellene som er sikre.

Det foreligger ingen oversikt over antall kontrollertersyn hos bokhandlere. Årsaken kan være at dette anses som et så uoversiktlig kontrollområde at ambisjonsnivået ikke har vært tilstrekkelig høyt til at det har vært satt inn kontrollressurser på dette området.

9.1.2 Avgiftsfritaket for tjenester vedrørende offentlig vei

Med virkning fra 1. januar 1973 ble det tatt inn en bestemmelse i mval. § 16 nr. 12 om fritak for omsetning av tjenester i siste omsetningsledd vedrørende planlegging, prosjektering, anlegg, reparasjon og vedlikehold av offentlig vei. Bestemmelsen lyder som følger:

«Det skal ikke betales avgift av omsetning av:

12. Tjenester i siste omsetningsledd som gjelder planlegging, prosjektering, anlegg, reparasjon og vedlikehold av offentlig veg og baneanlegg utelukkende for skinnegående, kollektiv persontransport, samt fremstilling på verksted av bruer eller deler av bruer til slik veg eller bane.»

Denne fritaksordningen hadde sin begrunnelse i konkurransevidning mellom offentlig og privat virksomhet (se bl a NOU 1991:30) og skulle gjelde midlertidig frem til 1. januar 1978. Fritaket ble senere forlenget frem til 1. januar 1981, og ble etter dette tidspunkt gitt gyldighet uten tidsbegrensning.

Opprinnelig gjaldt fritaket bare arbeider på offentlig vei, men i 1974 ble det utvidet til også å gjelde tjenester vedrørende baneanlegg utelukkende for skinnegående, kollektiv persontransport.

I 1981 ble fritaket ytterligere utvidet til å omfatte fremstilling av bruer eller deler av bruer på verksted. Begrunnelsen for denne utvidelsen, var at den gjeldende fritaksordningen kunne føre til konkurransevidning mellom fremstilling av betongbruer på anleggsstedet, og fremstilling av stålbruer på verksted. Betongbruer vil oftest bli støpt på anleggsstedet, og arbeid med fremstilling på anleggsstedet ble ansett som avgiftsfri tjeneste vedrørende vei. Stålbruer må som regel prefabrikeres på verksted, og når elementene senere leveres på anleggsstedet, ble dette ansett som avgiftspliktig vareleveranse. For å skape avgiftsmessig likhet mellom disse ulike produksjonsmåtene ble det foretatt endringer i avgiftsreglene.

Avgiftsfritaket for arbeider på offentlig vei, samt nevnte baneanlegg har vært gjeldende siden 1973. Dette fritaket gjelder et begrenset område, og skulle derfor være enkelt å praktisere. Det har imidlertid vist seg nødvendig å gi i alt 5 ulike forskrifter om nærmere avgrensning av dette fritaket. Forskriftene er som følger:

Forskrift nr. 55 av 20/11 - 72
Avgiftsfritak for visse tjenester som gjelder offentlig veg.

Forskrift nr. 56 av 5/12 - 72
Overgangs- og særregler for næringsdrivende som utfører vegarbeid i siste omsetningsledd.

Forskrift nr. 63 av 15/11 - 74
Avgiftsfritak for visse tjenester som gjelder baneanlegg utelukkende for skinnegående, kollektiv persontransport.

Forskrift nr. 64 av 9/12 - 74
Overgangs- og særregler for næringsdrivende som utfører banearbeid i siste omsetningsledd.

Forskrift nr. 84 av 29/12 - 80

Overgangs- og særregler for verksted eller fabrikk som i siste omsetningsledd fremstiller bruer eller deler av bruer til offentlig veg eller baneanlegg utelukkende for skinnegående, kollektiv persontransport.

Skattedirektoratet har i tillegg til disse forskriftene utarbeidet egne rundskriv, hvor det er gitt detaljerte retningslinjer for praktiseringen av fritaksordningen. Bl.a. er det redegjort for hvem som skal nyte godt av fritakene og hvilke ytelser som er omfattet.

Siste omsetningsledd

Avgiftsfritaket er begrenset til omsetning i siste ledd. All omsetning forut for siste ledd skal derfor avgiftsberegnes, eksempelvis mellom en underentreprenør og en hovedentreprenør. Hovedentreprenøren vil da ha rett til fradrag for inngående avgift, og kan fakturere videre uten å beregne avgift dersom vilkårene for fritak for øvrig er oppfylt. Tjenesteytelsen blir på denne måten fullt ut fritatt for merverdiavgift. En slik fremgangsmåte for å nøytralisere avgiftsbelastningen for sisteleddskjøperen benyttes også på andre områder, eksempelvis ved avgiftsfritaket for omsetning av bøker.

Hva som omfattes av fritaket

Det er bare tjenester som er fritatt for merverdiavgift etter denne bestemmelsen. All varelevering skal avgiftsberegnes selv om dette er materialer til bruk for offentlig vei. Når det både utføres et arbeid og leveres vare, skal vareinnsatsen avgiftsberegnes mens arbeidsytelsen er fritatt. Ulik avgiftsbelastning for varelevering og tjenesteutførelse, har ført til behov for særskilte regler. I forskrift nr. 55 er det således gitt anvisning på hvordan fordelingen mellom avgiftsfri og avgiftspliktig omsetning kan foretas.

Det er hevdet at den ulike avgiftsbelastningen mellom vare og tjeneste kan føre til uheldige vridningseffekter. Eksempelvis gjelder dette for en transporttjeneste som står i forbindelse med et varesalg; isolert transport av masse frem til et pågående veiarbeid er ansett som en avgiftsfri ytelser. Når det er vareleverandøren som også utfører transporttjenesten, anses transporten som oppfyllelse av salgsavtalen, og i disse tilfellene blir også transporten avgiftspliktig. Transport med egne biler får derfor en annen avgiftsbelastning enn transport utført av en annen transportør som egen ytelser.

Hva er offentlig veg/baneanlegg

Avgiftsfritaket gjelder bare «offentlig veg» slik dette er definert i vegloven av 21. juni 1963. Også privat vei som er åpen for alminnelig ferdsel og som anlegges for privat regning stilles likt med offentlig vei, når det er gjort bindende vedtak om at veien skal tas opp som offentlig vei på et senere tidspunkt. Det er ikke umiddelbart gitt hva som skal anses som vei eller del av vei, og i forskrift nr. 55 er det gitt detaljerte regler om dette. Forskriften gir således en nærmere avgrensning av området for avgiftsfritaket. På tilsvarende måte som for offentlig vei, er det i forskrift nr. 63 gitt regler om hva som anses som baneanlegg eller del av baneanlegg, og som avgrenser dette fritaksområdet.

Det kan således fastslås at det i tilknytning til denne ene fritaksbestemmelsen har vært nødvendig med omfattende regler for hvorledes fritaket skal avgrenses.

Oppsummering

Avgiftsfritaket på vegsektoren har vært gjeldende siden 1973, og det har vist seg nødvendig å utforme omfattende og detaljerte regler på dette området. Likevel synes dette fritaket fortsatt å by på visse avgrensnings- og tolkningsproblemer. Dette viser at et system med ulike fritak er egnet til å gjøre regelverket både komplisert og uoversiktlig.

9.2 GENERELLE ADMINISTRATIVE OG KONTROLLMESSIGE HENSYN

9.2.1 Innledning

Det er foran i denne utredningen gjort rede for tidligere vurderinger om differensiert merverdiavgift. Spørsmålet om en eventuell lavere avgiftssats på matvarer er senest vurdert i St.meld. nr. 54 (1984-85), og i NOU 1991:30 (Zimmer-utvalget). Videre er det i NOU 1990:11 (Storvik-utvalget) gitt synspunkter på hvordan et merverdiavgiftssystem generelt bør utformes.

I disse utredningene er det pekt på hvilke sentrale kjennetegn en generell forbruksavgift bør ha. Dette kan i hovedtrekk sammenfattes som følger:

- Avgiftssystemets generelle karakter bør opprettholdes fordi merverdiavgiftssystemet som finansieringskilde er et hovedelement i statens skatte- og avgiftssystem
- Merverdiavgiften skal være nøytral, og skal ikke føre til vridninger i forbruksmønsteret
- Avgiftsreglene skal være enkle å praktisere både for de næringsdrivende og for avgiftsadministrasjonen

- Mulighetene for avgiftsunndragelser skal være så små som mulig.

Spørsmålet om innføring av differensiert avgift vil bl.a. bli vurdert i forhold ovennevnte prinsipper for et fullstendig merverdiavgiftssystem.

I den videre fremstilling vil utvalget peke på momenter av kontrollmessig og avgrensningsmessig art som vil oppstå for de næringsdrivende og for avgiftsadministrasjonen ved en differensiering av merverdiavgiftssatsen.

9.2.2 Hensynet til de næringsdrivende

Merverdiavgiftssystemet bygger i stor grad på at den enkelte avgiftspliktige selv gir opplysninger til avgiftsmyndighetene om sin egen avgiftspliktige omsetning. Dette skjer ved at det normalt 6 ganger i året (2-måneders terminer) skal sendes en omsetningsoppgave til fylkesskattekontoret. En helt vesentlig forutsetning for et effektivt avgiftssystem er således en lojal medvirkning fra de avgiftspliktige. En slik lojalitet kan ikke alene fremmes gjennom en økt kontrollvirksomhet, men forutsetter at regelverket i seg selv er praktikabelt og ikke inneholder for mange avvik fra de generelle reglene.

Det fremstår som åpenbart at en differensiering av merverdiavgiften vil resultere i et mer uoversiktlig og innfløkt avgiftssystem. Enhver særordning fører erfaringsmessig til avgrensnings- og kontrollproblemer. Utvalget viser i denne forbindelse til omtalen ovenfor av fritaket for trykt skrift og fritaket på vegsektoren. Et differensiert merverdiavgiftssystem er egnet til å skape merarbeid og usikkerhet både for de næringsdrivende og for avgiftsadministrasjonen. Dette vil øke risikoen for at reglene praktiseres feil, og kan således svekke en lojal oppfølging fra de næringsdrivende.

9.2.3 Kontrollmessige hensyn

Avgiftskontrollen blir utført av de stedlige fylkesskattekontorer i første linje. Kontrollens fremste oppgave er å bidra til at merverdiavgiften blir beregnet på en korrekt måte og til rett tid. Dette skjer både ved at det gjennom stedlige kontroller (bokettersyn) avdekkes avgiftsunndragelser, og ved at avgiftsmyndighetene gjennom løpende kontroll av de innsendte omsetningsoppgavene påviser feilaktig avgiftsbehandling. I begge disse tilfellene kan avgiftsmyndighetene foreta avgiftsfastsettelser. Når påviste feil ikke er unnskyldelige kan det også ilegges tilleggavgift.

Tidligere erfaringer fra kontroll av virksomheter som både har avgiftspliktige og av-

giftsfrie kjøp og salg, viser at det alltid er en risiko for feil, såvel bevisste som ubevisste. Det kan her nevnes erfaringer med virksomheter som har hatt leveranser i forbindelse med vegfritaket som er omtalt under 9.1.2. Feil kan være generelle og bestå i at omsetning bokføres med feil avgiftskode eller uten avgiftskode. På denne måten kan eksempelvis avgiftspliktig omsetning bli bokført som avgiftsfri. Interne kontrollrutiner kan avsløre gjennomgående feil. Mer sporadiske feil er det imidlertid vanskelig å avdekke. Bevisst utnyttelse av svakheter i merverdiavgiftssystemet er det også vanskelig å sikre seg mot.

Ved en differensiering av avgiften vil feilkildene kunne bestå i uriktig avgiftsavregning både for utgående avgift og inngående avgift. Forskjellige satser gir mulighet for at høysatsvarer overfor avgiftsmyndighetene blir avregnet med lav sats, slik at utgående avgift blir innberettet med for lavt beløp. Videre gir det mulighet for at lavsatsanskaffelser behandles som høysatsanskaffelser når det gjelder avregning av inngående avgift, slik at inngående avgift oppgis til avgiftsmyndighetene med for høyt beløp.

Etter utvalgets syn er det på det rene at mulighetene for unndragelser vil øke når et system endres og blir mer komplisert. Således representerer et system med avvikende avgiftssatser en kilde til feilbehandling og gir økte muligheter for avgiftsunndragelser.

Innføring av teknisk sett mer kompliserte regler, som f.eks. en differensiering av merverdiavgiften etter type vare eller tjeneste, innebærer at kontrollbehovet vil øke. Dersom det ikke tilføres ressurser til økt kontrollvirksomhet, vil det bli nødvendig med en omfordeling av de ressursene som står til rådighet for å møte de nye kontrollbehov. Dersom kontrollmyndighetene, f.eks. gjennom bokettersyn, finner det nødvendig å kontrollere om oppgitt «lavsatsomsetning» er i samsvar med de faktiske forhold, må dette uomtvistelig føre til redusert kontroll av andre og kanskje mer graverende unndragelser, f.eks. «svart omsetning».

Ved lav kontrollambisjon må en bare avfinne seg med at praktiseringen av differensieringen skjer med tilsvarende lav oppdagelsesrisiko for bevisste og ubevisste feil fra de avgiftspliktiges side.

Det er ikke mulig å gi noe nøyaktig anslag over hvilke kontrollressurser som bør tilføres for at omfanget av dagens kontrollvirksomhet for øvrig skal være uendret. Dette har for det første sammenheng med hvordan en eventuell differensiering innrettes, og videre i hvilken utstrekning dette skal anses som et prioritert kontrollområde.

En effektiv bruk av kontrollressursene forutsetter at den kontrollinnsats som har størst effekt i forhold til kostnadene prioriteres. Effekten må bl.a. vurderes ut fra forventede avsløringer, hvor graverende forhold det er tale om og hvilken preventiv virkning en oppnår. Hvor høyt kontroll med praktiseringen av gradert merverdiavgift bør prioriteres er ikke lett å si på forhånd. Det er likevel på det rene at en differensiert merverdiavgift på matvarer vil berøre mange næringsdrivende. Dersom det legges til grunn at avgiftsberegningen etter lav sats skal gjennomføres i alle ledd (jf. pkt 9.3.), vil både produsent- og engrosleddet bli omfattet av disse særreglene. Således vil både dagligvareforretninger, kiosker, bensinstasjoner, varehus, meierier, bønder og fiskere kunne ha omsetning av matvarer som går inn under området for lav sats.

Skattedirektoratet ga i 1990 en oversikt over antall næringsdrivende som kunne bli berørt av en eventuell differensiert merverdiavgift på matvarer. Denne oversikten omfattet bare detalj- og engroshandel innen dagligvarebransjen, samt en gruppe «andre» med omsetning av matvarer. Oversikten omfattet ikke primærnæringene, og heller ikke såkalte kombinerte virksomheter som i tillegg til sin ordinære omsetning også driver salg av matvarer, eksempelvis bensinstasjoner, kiosker og varehus med dagligvareforretning. Det ble anslått at det pr. 1988 var ca. 15.000 næringsdrivende innen dagligvarebransjen som ville bli berørt av en differensiert merverdiavgift på matvarer. For så vidt hvilken virkning dette vil ha på kontrollsituasjonen, uttalte Skattedirektoratet følgende:

« I 1989 ble det gjennomført 14,3 kontrollbesøk pr. effektivt revisorårsverk for alle bransjer totalt. Det foreligger ingen statistikk over antall ettersyn pr. år for hver bransje, men kontrollbesøk innen dagligvarehandelen anslås i dag å utgjøre et lite antall.

Dersom man i forbindelse med innføringen av en differensiert sats på matvarer ønsker å kontrollere 5 pst. av bransjen pr. år (750 virksomheter) vil dette kreve minst 52 effektive revisorårsverk (750/14,3). Dette utgjør ca. 16 pst. av dagens effektive revisorårsverk på 325,6. En målsetting som går ut på at alle virksomheter som berøres av differensiert merverdiavgift på matvarer skal ha kontroll hvert 20. år synes imidlertid urealistisk og vanskelig å oppnå i praksis.»

Utvalget vil bemerke at dersom en kontrollerer hver virksomhet hvert annet år, noe som isolert sett kunne være ønskelig, vil det på bakgrunn av tallene ovenfor kreve minst 1040 effektive revisorårsverk. Med en markedslønn på kr.250.000.- kr pr årsverk, utgjør dette 130 mill. kr i ressursbruk for samfunnet.

Selv om en ordning med lav sats begrenses til et bestemt utvalg varer, vil ikke dette ha særlig virkning for antall næringsdrivende som blir berørt. Utvalget finner videre grunn til å bemerke at stadig flere kiosker, bensinstasjoner etc har utvidet sitt varespekter til også å omfatte matvarer. Det er derfor et betydelig antall næringsdrivende som eventuelt vil få omsetning til lav sats.

9.3 LAV SATS PÅ ALLE LEDD ELLER BARE PÅ SISTE LEDD I OMSETNINGSKJEDEN

Det har ingen provenymessig virkning om en redusert sats på matvarer legges på alle ledd i omsetningskjeden eller om den begrenses til siste ledd. Heller ikke har dette noen betydning for størrelsen på den avgift som belastes forbrukeren.

Dersom den lave avgiftssatsen begrenses til siste ledd, vil dette føre til at antall næringsdrivende som blir trukket inn under denne ordningen blir mindre enn om den legges på alle ledd. Selv om dette isolert sett kan være en fordel, knytter det seg likevel flere ulemper til en slik ordning.

Det er ikke uten videre åpenbart hvilke næringsdrivende som i enhver sammenheng anses som «siste ledd». Alle næringsdrivende som omsetter en vare til ikke-registrerte eller til registrerte næringsdrivende som ikke omsetter varen videre, anses som siste ledd. Det lar seg således ikke gjøre å likestille «siste ledd» med «detaljist». Dette betyr at et hvert ledd i omsetningskjeden i realiteten kan opptre som siste ledd. Eksempelvis kan en grossist omsette direkte til forbruker, og således være siste ledd for så vidt gjelder slike transaksjoner. Dette kan føre til at vedkommende næringsdrivende får omsetning av samme type vare både til høy og lav sats. Det kan også tenkes at en detaljist omsetter en vare til en annen detaljist som i sin tur skal omsette varen videre. En avgrensning til siste ledd kan derfor føre til at den næringsdrivende – også en detaljist – må ta stilling til om kjøperen er forbruker av lav-sats varen. Videre vil en slik innretning på en eventuell differensiering av merverdiavgiften reise ytterligere kontrollproblemer, fordi den samme varen kan bli omsatt til ulike avgiftssatser.

En avgrensning til siste omsetningsledd kan også føre til at en rekke næringsdrivende innen detaljhandelen får et avgiftsoppgjør hvor inngående avgift overstiger utgående avgift. Detaljistens varekjøp skal da beregnes etter høy avgiftssats, mens salget skal beregnes etter den lave satsen. Dersom differansen mellom høy og lav sats er stor nok, vil dette resul-

tere i krav fra detaljisten om tilbakebetaling av overskytende inngående avgift – et restitujonskrav. Avgiftsmyndighetene mottar allerede et stort antall restitusjonsoppgaver for hver oppgavetermin, og ved oppgavebehandlingen på det enkelte fylkesskattekontor er kontrollen av slike oppgaver prioritert. Som tidligere nevnt er avgiftsdeklarasjonen fullt ut basert på egne oppgaver fra de avgiftspliktige, noe som både gjelder for restitusjonsoppgaver og betalende oppgaver. Restitusjonsoppgavene kommer likevel i en annen stilling enn betalende oppgaver, fordi det her fremmes krav om utbetaling fra statskassen. Etter utvalgets vurdering fører dette til et større kontrollbehov og et ytterligere press på avgiftsadministrasjonen. Utvalget finner det derfor uheldig om reglene innrettes slik at det er fare for en betydelig øking av slike oppgaver.

Hvis en eventuell differensiert sats legges på alle leddene i omsetningskjeden, vil som nevnt flere næringsdrivende bli berørt av ordningen. Imidlertid vil det ikke bli nødvendig for selgeren å vurdere kjøperens avgiftsmessige stilling. Dersom det er på det rene at varen er av en art som faller inn under området for lav sats, skal denne satsen benyttes ved fakturering til alle kjøpere.

Videre vil en gjennomgående bruk av lav sats ikke føre til økt antall restitusjonsoppgaver, fordi samme sats da skal benyttes både for kjøp og salg.

Etter de opplysninger utvalget sitter inne med, har ingen av de land som benytter differensierte satser begrenset dette til det siste leddet i omsetningskjeden. En eventuell ordning med lavere sats for matvarer, bør således etter utvalgets oppfatning gjøres gjeldende for alle omsetningsleddene.

9.4 AVGRENSING AV OMRÅDET FOR BRUK AV LAV SATS

I utvalgets mandat heter det at spørsmålet om differensiert merverdiavgift på matvarer ble reist av finanskomiteens flertall i Budsjettinnst. S. nr. 13 (1991-92), hvor det bl.a. ble uttalt at «— tiden er inne til en ny vurdering av vårt momssystem, herunder spørsmålet om lavere moms på visse nødvendighetsvarer som f.eks. melk og andre basismatvarer.»

Det er ikke gitt noen nærmere forklaring på hva som menes med «nødvendighetsvarer» og «basismatvarer». Utvalget vil legge til grunn at nødvendighetsvarer defineres som de varer som lavinntektshusholdningene bruker relativt mest av. Som det framgår av de data som er presentert i kap. 10 er melk og enkelte andre matvarer blant de mest typiske nødvendighetsvarer.

I NOU 1991:30 (Zimmer-utvalget) ble det foretatt en vurdering av et avgiftsfritak for konsummelk. Utvalget uttalte at det ikke ville by på særskilte avgrensningsproblemer å knytte et avgiftsfritak til visse konsummelkeprodukter. Hver enkelt melketype har sine klart definerte kjennetegn, og avgiftsfritaket kunne etter utvalgets oppfatning da knyttes til en positiv oppregning av de melketyper som skulle omfattes av fritaket. En slik uttømmende oppregning ble foreslått gitt i en egen forskrift.

En ordning med lav avgiftssats på et større vareutvalg, synes imidlertid betydelig vanskeligere å praktisere. Dersom det ikke knyttes seg helt klart definerte kjennetegn til de ulike varegruppene som tenkes omfattet av lav sats, synes det påkrevet å gi en detaljert oppregning av hver enkelt vare. Utvalget viser i denne forbindelse til det systemet som er benyttet i Italia, hvor denne fremgangsmåten er benyttet.

Et system med oppregning av alle varer som skal omfattes av et lavsats-område, kan bli svært omfattende og uoversiktlig. Videre kan det erfaringsmessig oppstå avgrensnings- og fortolkningsproblemer til hver enkelt vare som omfattes av en slik oppregning. Dette vil reise tvilsspørsmål og skape problemer både for de næringsdrivende og for avgiftsadministrasjonen. Etter utvalgets syn kan det reises alvorlig tvil om et slikt system overhodet lar seg praktisere på en tilfredsstillende måte.

Som det fremgår tidligere i denne utredningen, er området for lav sats på matvarer avgrenset på en helt annen måte i Sverige. Således er alle varer som kan fortæres av mennesker omfattet. Utvalget er av den oppfatning at en slik avgrensning vil by på langt færre problemer enn om lavsats-området bare skal gis virkning for et bestemt vareutvalg som krever en detaljert oppregning. Likevel synes heller ikke en slik avgrensning å være uproblematisk. I Sverige fant man det således nødvendig, for å unngå alvorlige avgrensningsproblemer, også å trekke serveringstjenester inn under området for lav sats. På denne måten unngikk man grensdragningen mellom rent varesalg og servering av mat.

Utvalget er etter dette av den oppfatning at en avgrensning knyttet til «nødvendighetsvarer» eller «basismatvarer», vil skape så store avgrensningsproblemer på detaljleddet at det neppe lar seg gjennomføre uten at regelverket blir alt for komplisert. Rent avgiftsteknisk er da alternativene å begrense området for lav sats til konsummelk, eller å benytte lav sats på omsetning av alle matvarer, inklusive servering av mat.

9.5 NÆRMERE OM KONTROLLTILTAK PÅ DE ULIKE OMSETNINGSLEDD

Ved innføringen av en differensiert merverdiavgift må de avgiftspliktige som utgangspunkt bli pålagt å innrette regnskapet slik at kontrollmyndighetene gis mulighet til å kontrollere hvor stor del av omsetningen som refererer seg til henholdsvis lav og høy sats.

Som omtalt foran, vil avvikende avgiftssatser generelt representere en kilde til feilaktig avgiftsbehandling. Formelle krav til regnskapsførsel kan i noen grad avhjelpe mulighetene for feil, og kan også gjøre det enklere og mindre tidkrevende å foreta etterfølgende kontroll. Særlig synes det påkrevet å stille strenge krav til legitimasjon for omsetning til lav sats. Det synes imidlertid på det rene at avgiftsmyndighetene likevel ikke har tilstrekkelige ressurser til å foreta jevnlig kontroll av alle de næringsdrivende som vil bli omfattet av en eventuell differensiering.

Det legges i det følgende til grunn at et differensiert avgiftssystem gjøres gjeldende på alle omsetningsledd. Det knytter seg ikke de samme kontrollproblemer til de ulike omsetningsleddene. Kravene til legitimasjon og bokføring av omsetning til lav sats vil således bli forskjellige for næringsdrivende forut for detaljleddet og næringsdrivende innen detaljhandelen. De største avgiftstekniske og kontrollmessige problemene reiser seg i tilknytning til detaljhandelen. Dette har særlig sammenheng med at det i alminnelighet ikke utstedes salgsdokument (faktura) ved omsetning fra detaljist. Det vises i denne forbindelse til at det er gitt egne bokføringsforskrifter for næringsdrivende som i siste ledd omsetter avgiftsfrie bøker og tidsskrifter.

9.5.1 Krav til de næringsdrivende

I merverdiavgiftslovens kap XI er det i § 42 bl.a. satt krav til næringsdrivende om å innrette bokføringen slik at avgiftsmyndighetene til enhver tid kan kontrollere omsetning, uttak, anskaffelser, utgående og inngående avgift. I § 44 fremgår det videre at ved omsetning mellom registrerte næringsdrivende skal det i salgsdokumentet angis vederlag uten avgift og selve avgiftsbeløpet.

Sentralt i denne forbindelse er også forskrift nr. 1, «Forskrift om regnskapsplikt og bokføring for næringsdrivende som går inn under bestemmelsene i MAL og IAL» og forskrift nr. 2, «Forskrift om innhold av salgsdokument». Begge forskrifter er gitt med hjemmel i MAL § 45. Formålet med forskriftene er bl.a. å holde avgiftspliktig og avgiftsfri omsetning adskilt og sikre at salgsdokumentet har

en nødvendig spesifisering av hensyn til avgiftsmyndighetenes kontroll av de faktiske forhold og avgiftsmessig behandling i bokføringen. I dagens system skal dette sikre rett avgiftsbehandling vedrørende avgiftsfri og avgiftspliktig omsetning. I et avgiftssystem med differensiert avgift må det gis tilsvarende lovbestemmelser for å sikre korrekt behandling av grunnlaget for ulik avgiftsberegning (avgiftssats). Det er således nødvendig å foreta endringer i ovennevnte kapittel i MAL og forskrift 1 og 2 gitt med hjemmel i MAL § 45.

Tilsvarende endringer er også nødvendig vedrørende legitimasjon og registrering av omsetningen. Det må skilles både på innkjøp og omsetning, grunnlag og avgift, av varer til lav og høy sats i et differensiert system.

9.5.2 Kontroll på produsent- og grossistleddet

Uansett på hvilken måte området for avgiftsberegning etter lav sats avgrenses, vil en stor del næringsdrivende på produsent- og grossistleddet få omsetning til både lav og høy sats. Hvor vanskelig det blir for den enkelte næringsdrivende å trekke grensen mellom omsetning til lav sats og omsetning til høy sats, avhenger selvsagt av hvilke varer som blir omfattet av lavsats-området. Det synes imidlertid å være på det rene at en avgrensning på linje med det svenske systemet, er egnet til å begrense antall næringsdrivende som får omsetning til ulike satser.

For de næringsdrivende med omsetning til både høy og lav sats, må det stilles krav om at de ulike typer omsetning blir holdt adskilt i regnskapet. Det må videre stilles krav til de næringsdrivende om at kjøp og salg til lav sats legitimeres tilfredsstillende. I omsetningsleddene forut for siste ledd synes det ikke å by på særlige problemer å oppfylle kravet til tilfredsstillende legitimasjon. Både for kjøp og salg skal det utferdiges et salgsdokument hvor varen er spesifisert (art, kvantum etc.). Dette bilaget skal regnskapsføres på en konto for kjøp/salg av varer til lav sats. På denne måten vil det være fullt mulig å følge vedkommende vartype.

Det kan således konstateres at det i leddene forut for detaljleddet er fullt mulig å fastsette regnskaps- og legitimasjonsregler som viser hvor stor del av omsetningen som refererer seg til lav sats.

En lavere avgiftssats på produsentleddet vil også få virkninger ut over de rent kontrollmessige. Anskaffelser til bruk i produksjonen vil være avgiftspliktig etter høy sats, mens varesalget skal faktureres til lav sats. Dette kan føre til at inngående avgift blir høyere enn ut-

gående avgift. For næringsdrivende innen jordbruk, kan dette bety at kredittfordelen knyttet til årsoppgaver går tapt. Dette kan igjen føre til et ønske om å gå over fra årsoppgave til terminoppgave, slik at antallet avgiftsoppgaver øker. Videre kan antallet resitutionsoppgaver øke. Samlet sett vil dette gjøre avgiftssystemet tynge administrere.

9.5.3 Kontroll på detaljleddet

Innføring av differensiert sats på matvarer vil medføre betydelig arbeid med utarbeidelse av nye regler og rutiner.

En gjennomføring av endrede avgiftssatser vil også bety større grad av aktsomhet og et større tidsforbruk til registrering, vurdering og kontroll av avgiftsgrunnlag og avgiftsberegning. Strengt krav til legitimering av omsetningen fordelt på ulike satser er nødvendig. Dette gjelder først og fremst de avgiftspliktige som har ansvar for at riktig avgift blir deklart i omsetningsoppgaven, men også for at kontrollinstansene skal ha et forsvarlig grunnlag for å etterprøve avgiftsberegningen som den næringsdrivende har foretatt.

En differensiert merverdiavgift på matvarer vil berøre mange næringsdrivende. Ikke bare dagligvareforretninger vil berøres av et slikt system, men også andre næringsvirksomheter som kiosker, bensinstasjoner og varehus vil ha omsetning som kan omfattes av differensiert avgiftssats.

Av hensyn til både de næringsdrivende og kontrollmyndighetene, må det så langt det er mulig unngås definisjonsproblemer om hva som inngår i grunnlaget for lav og høy avgiftssats.

Feilkilder knyttet til differensiert avgiftssats antas i hovedsak å knytte seg til bevisst og/eller ubevisst bruk av feil sats ved innkjøp, med virkning for fradragsføring av inngående avgift og uriktig grunnlag for beregning av utgående avgift ved at det regnes lav sats på varer hvor det skal benyttes høy sats.

Kjøpsfakturaer

Legitimasjonen (innkjøpsbilag/salgsregistrering) for bokføringen og senere avgiftsbehandling, er derfor sentral. I utgangspunktet må det i bokføringen være en kontrollerbar sammenheng mellom kjøp og salg av varer med samme avgiftssats. For å sikre en riktig inngang i regnskapet må derfor kjøpsbilaget klart angi varen/varegruppen og avgiftssatsen som er benyttet.

Dette kan trolig bestå i å vedta at fakturaen kun omfatter varer med samme avgiftssats. Dette vil lette både bokføring, internrevisjon og avgiftsrevisjon. Alternativet vil være å

skille på samme faktura mellom varer med ulik avgiftssats ved at grunnlaget og avgiftsberegningen for de ulike satsene klart fremgår i sumtall.

Ved å begrense området for lavsats til å omfatte varer som produseres/omsettes fra få leverandører («monopol»/salgslag), vil det lette avgiftsmyndighetenes kontroll med innkjøp og omsetning. Trolig vil en slik avgrensning også gi bedre internkontroll hos de næringsdrivende. Både de næringsdrivende og kontrollmyndighetene vil således ha få leverandører å forholde seg til ved en eventuell avstemming av bokført innkjøp og avgiftsmessig behandling mot de faktiske leveranser.

Bokføring – kjøp

Fordi merverdiavgiften skal beregnes på bakgrunn av regnskaps tall og skattemyndighetene skal kunne foreta kontroll uten unødige stort ressursbruk, er det nødvendig at regnskapet er godt spesifisert. Dette setter krav til de næringsdrivende om å innrette sin bokføring slik at det klart skilles mellom kjøp til lav og høy sats. Dette skjer ved at det må føres egne konti for de ulike varer/varegrupper. Det må være en klar henvisning til bilagene som legitimerer posteringene. Dette medfører mer kompliserte og tidkrevende registrerings- og regnskapsrutiner.

Omsetning – registrering av grunnlag for lav og høy sats

Avgiftspliktige som omsetter varer med ulik avgiftssats, må holde dette adskilt både ved registreringen av salget og i bokføringen.

For å få en nøyaktig fordeling av salget med ulike satser, må det pålegges virksomhetene enten å utferdige notater for hver vareart, eller innføre plikt til å ha kassaapparat som har egne registre for de forskjellige varegruppene og hvor omsetningen for de forskjellige varegrupper registreres hver for seg.

En annen løsning er at det foretas en utregning av salgsverdien (lav/høy sats) basert på innkjøpsverdien.

Hver av disse metodene har sine ulemper sett ut fra et kontrollsynspunkt og er av kostnadmessig betydning for de næringsdrivende.

Den sikreste metoden synes å være bruk av kassaregistre med optisk registrering av varegruppe og pris (strek-koder). Dette forutsetter imidlertid en stor nøyaktighet ved merkingen av varen.

Denne metoden betinger relativt store investeringskostnader og er trolig lite aktuell hos svært mange mindre og mellomstore virksomheter.

Bruk av kassaapparat med manuell registrering forutsetter like stor nøyaktighet i innslagene for å henhøre omsetningen til riktig grunnlag for avgiftsberegningen. En slik løsning, kassaapparat med flere telleverk, vil trolig heller ikke være aktuelt hos en del næringsdrivende – spesielt mindre virksomheter, fordi investeringskostnadene er relativt store.

Næringsdrivende som ikke benytter kassaapparat, og som legitimerer sin omsetning ved paragongjenparter og/eller i egen bok for utregning av hver dags kontantomsetning, vil få et utvidet registreringsarbeid i et differensiert avgiftssystem. Videre vil mulighetene for bevisste og ubevisste feilregistreringer øke når omfanget av registreringene øker og det ikke foreligger noen form for maskinelle avstemmings- eller kontrollrutiner.

Trolig vil svært mange virksomheter være uten avanserte kassaapparater som gjør det teknisk mulig å foreta en deling av omsetningen ved lav og høy avgiftssats.

En metode vil som nevnt være å regne ut omsetningen fordelt på lav og høy sats på grunnlag av varenes innkjøpspris. Dette kan være aktuelt for virksomheter som på grunn av manglende teknisk utstyr, og som etter sin art eller størrelse ikke kan foreta en direkte oppdeling av salget. Det må imidlertid være en forutsetning at metoden ikke fører til et resultat som avviker vesentlig fra det resultatet som fremkommer ved en direkte registrering av omsetningen, fordelt etter lav og høy sats.

Det er ulike måter å regne seg fram til salgsverdien på dette grunnlaget. Det må imidlertid tas stilling til hvordan en slik sjablonmetode skal dokumenteres, og hvor nært resultatet av denne metoden skal komme den faktiske fordelingen. Videre må det gis anvisning på hvilke grupper virksomheter som eventuelt skal kunne anvende metoden. I denne forbindelse bør virksomhetens konkrete muligheter til å foreta en registrering av den faktiske omsetningen vurderes.

Det er tre metoder som antas å være aktuelle:

1. Fordeling av omsetningen på avgiftssatser på grunnlag av varekjøp tillagt en fastsatt avansesats for varegruppen.

En slik beregning forutsetter stabile avansesatser. Alle avvik fra den avansesatsen som skal legges til grunn, slik som rabatter, svinn etc., gjør at denne metoden er beheftet med betydelige usikkerhetsmomenter. Videre er det vanskelig å finne en lik avansesats på samme vare som omsettes av ulike detaljister, herunder varehus, «lavprisbutikker», kiosker mv. Et spørsmål som reiser seg, er også hvem som skal fastsette avansen (bransjen/myndighete-

ne) og hvor ofte den fastsatte avansen skal reguleres.

En slik metode kan føre til at det kan bli betalt merverdiavgift av en lavere verdi enn utsalgsprisen.

Fordelen med denne metoden er at den vil forenkle kontrollmyndighetenes arbeid i forhold til andre mer sammensatte alternative beregningsmåter.

2. Fordeling av omsetning på avgiftssatser på grunnlag av vareinnkjøp tillagt den faktiske eller påregnelige avanse.

Innkjøpene må spaltes i to grupper, én for lav og én for høy sats.

Ved bokføringen av varekjøpet skal den avgiftspliktige beregne salgsverdien eller påregnelig salgsverdi for varene til lav sats. Det må opprettes en egen konto eller kolonne i regnskapet for den varegruppen man skal beregne omsetningen for. Denne kolonnen eller kontoen har direkte tilknytning til varekjøpskontoen for den aktuelle varegruppen.

Innkjøpsprisen tillegges faktisk eller vanlig avanse på varen for denne virksomheten. Ved utløpet av avgiftsterminen summeres faktisk eller kalkulert salgsbeløp. Summen av dette utgjør da omsetningen etter den avgiftssats virksomheten har valgt å foreta spesiell registrering av. Dette beløpet trekkes fra den samlede omsetningen i perioden slik at en kommer fram til det beløp som utgjør omsetning etter høy avgiftssats.

Et alternativ til å føre hvert enkelt varekjøp og beregne salgspris ved hvert enkelt innkjøp, er å slå sammen innkjøp innenfor hver varegruppe i den enkelte termin. Et annet alternativ er å slå sammen innkjøp av alle varer som kalkuleres med samme avanse og føre disse på egne kontoer eller spesielle kolonner i regnskapet. Avansetilletaget beregnes da på summen av disse innkjøpsposter.

Denne metoden vil for den næringsdrivende kreve et detaljert og spesifisert regnskap som viser innkjøpsprisen for hver vare/varegruppe samt kalkulert utsalgspris for samme vare. Regnskapskomplisiteten blir større og det settes store krav til korrekt vurdering.

Denne metoden synes derfor mindre hensiktsmessig, både for virksomheten selv og for kontrollmyndighetene som må foreta en detaljert kontroll av grunnlag og avanseberegninger.

3. Fordeling av omsetning på avgiftssatser på grunnlag av innkjøpte varer tillagt en veiet gjennomsnittsavanse.

Ved å benytte denne metoden slipper en å beregne salgssummen for hver enkelt vare/varegruppe. Varekjøp som faller inn under den

lave satsen, må skilles ut fra varer som faller inn under den høye satsen (normalsatsen).

Omsetningen beregnes ved at innkjøpsprisen tillegges en veiet gjennomsnittsavanse for de varer som hører inn under de respektive avgiftsgrupper – lav og høy sats.

Den gjennomsnittlige avanseprosenten beregnes av den avgiftspliktige ved at det tas utgangspunkt i det faktiske forhold i f.eks. én termin. For denne terminen må det føres en nøyaktig fordeling av kjøpet etter de ulike avgiftssatsene og en tilsvarende kalküling av salgsvædien for varer som skal beregnes etter lav sats. Denne beregnede gjennomsnittlige avanseprosenten benyttes så ved senere fordeling av omsetningen i lav og høy sats.

Det må vurderes hvor lenge den beregnede avanseprosenten skal anvendes. Her må det tas hensyn til endringer i virksomhetens struktur. For skattemyndighetene vil det være aktuelt å vurdere om varespekteret er det samme nå som da gjennomsnittsavansen ble beregnet, om terminen det er tatt utgangspunkt i er representativ for årsumsetningen og regnskapets riktighet da avansen ble beregnet. I denne forbindelse er det avgjørende at virksomhetens kalkylemateriale er dokumentert og forsvarlig oppbevart.

En slik metode er også beheftet med usikkerheter. Avgiftspliktiges beregninger vil alltid inneholde et visst skjønn foretatt av den avgiftspliktige. Forretningens avanse vil trolig ikke være stabil på grunn av sesongbetonte varer, utsalg ol.

I praksis viser det seg at det alltid er vanskelig i ettertid for kontrollmyndighetene å «etterprøve» om det skjønn som den næringsdrivende har foretatt i en tidligere gitt situasjon er korrekt.

Denne metoden er trolig den enkleste å administrere for den næringsdrivende, men har klare svakheter sett fra kontrollmessige hensyn.

I et differensiert merverdiavgiftssystem er det nødvendig innenfor hver varegruppe, å utarbeide regnskapsoversikt over omsetningen, varekjøpet, beholdningsendringer og bruttofortjenester for hvert år.

Hvis avgiftspliktige ikke oppfyller legitimasjonskravene bør merverdiavgiften beregnes med høy sats for all omsetning.

Generelt av kontrollmessige hensyn vil et system som i størst mulig grad er lagt opp slik at varer kan «følges» faktisk fra innkjøpsbilag til salgslgitimasjon og salgskontoer, være å foretrekke. Dette er betinget av en positiv definisjon av varer som er gjenstand for en avgiftsbehandling som avviker fra normalsatsen. Det vil legge beslag på betydelige kontrollressurser hvis det oppstår tvil om hvorvidt

varen skal avgiftsberegnes etter lav eller høy sats.

Videre vil anvendelsen av ulike sjablonmetoder åpne for skjønnsvurderinger av den avgiftspliktige, som kan være tidkrevende å kontrollere i ettertid. Omfanget av varer som skal legges til lavsatsområdet er også avgjørende for kontrollmyndighetenes gjennomføring av kontrollene.

Et annet vesentlig spørsmål i denne forbindelse er om differensiert avgift skal legges på siste leddet eller på alle ledd. Det er ingen vesentlige kontrolltekniske problemer forbundet med dette. Det som imidlertid er klart er at behovet for kontrollressurser øker når antall ledd og næringsdrivende som omfattes av et differensiert system bli flere. Denne ressursen må trolig flyttes fra andre prioriterte kontrollområder. Utvalget har imidlertid sett det som en fordel at en eventuell lavere avgiftssats legges på alle ledd i omsetningskjeden.

Kontrollen med at riktig avgift er deklareret, må i første instans ivaretas av betryggende innrapportering av avgiftspliktige (omsetningsoppgave) og fylkesskattekontorenes maskinelle behandling og «kontorkontroll» av oppgitte tall. Mengden av oppgaver og antall næringsdrivende tilsier at det på dette nivået må foreligge tilfredsstillende kontrollmuligheter. Dette setter krav til avgiftspliktiges bokføringssystemer og innrapportering av «nøkeltall» i omsetningsoppgaven.

Likevel er det klart at et differensiert avgiftssystem med de utvidede muligheter som her åpner seg for bevisste og ubevisste feil fra de avgiftspliktiges side, krever en utvidet stedlig kontroll.

Den eneste tilfredsstillende forsvarlige metode for å sikre at de tall som oppgis i omsetningsoppgaven under henholdsvis lav-satsomsetning og høy-satsomsetning lar seg kontrollere, vil være å kreve særskilt registrering av de enkelte varegrupper som hører inn under de forskjellige avgiftssatser på salgstidspunktet. Dette vil imidlertid kreve investeringer i kassautstyr hos de detaljister som ikke allerede har dette, og det må innføres en hjemmel for at avgiftsmyndighetene skal kunne kreve dette. Bruk av ovennevnte sjablonmetoder har alle så klare svakheter ut fra et kontrollmessig synspunkt at de neppe lar seg forsvare.

9.6 KRAVET TIL OMSETNINGSOPPGAVENE

Omsetningsoppgaven for ordinære avgiftspliktige (terminoppgavepliktige) består i dag av 9 poster. Ved differensiert merverdiavgift må oppgaven endres. For det første er det helt nødvendig med en egen rubrikk for omsetning

av lavsatsvarer. Videre må selve avgiftsbeløpet som refererer seg til lav sats oppgis.

Omsetningsoppgaven består i dag av én post for inngående avgift. Etter utvalgets oppfatning bør det stilles krav om at inngående avgift som kan henføres til kjøp av lavsatsvarer føres i en egen rubrikk. Ved oppgavebehandling på fylkesskattekontoret gis det på denne måten en mulighet til å kontrollere forholdet mellom kjøp og salg av varer til lav sats.

9.7 ØKONOMISKE/ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FOR NÆRINGS-LIVET

Det er tidligere gitt et anslag over hvor mange næringsdrivende som kan bli berørt av en differensiert merverdiavgift. En stor del av disse næringsdrivende omsetter også andre varer enn matvarer, og vil derfor få omsetning til ulike avgiftssatser. De avgiftspliktige som blir berørt vil bli pålagt å følge nye og mer kompliserte registrerings-, fakturerings- og regnskapsrutiner.

På detaljistleddet vil det oppstå et behov for nye investeringer i den grad det stilles krav til særskilt registrering av omsetning av lavsats-varer. Dette vil i særlig grad berøre de mindre næringsdrivende, idet det må kunne legges til grunn at de større dagligvareforretningene allerede har kassasystemer med muligheter for særskilt registrering av ulike varegrupper. Videre må de næringsdrivende som fører regnskap på EDB, endre programvaren eller anskaffe nye programmer. I første rekke er det næringsdrivende på detaljistleddet som vil få økte kostnader som nevnt.

I tillegg til kostnader til anskaffelser som nevnt ovenfor, vil den fortløpende håndteringen av et differensiert avgiftssystem også føre til andre kostnader. Merarbeid i bokføringen og kostnader til ekstern revisjon vil øke. Det er vanskelig å anslå hva dette eksakt vil medføre av kostnader for den enkelte og totalt. Dette er avhengig av eksisterende utstyr og hvilke krav som pålegges de næringsdrivende i forbindelse med nøyaktigheten til salgsregistrering og legitimasjon av regnskapspostene. De næringsdrivende vil videre bruke tid på grensedragningsproblemer. I hvilken grad dette vil bli en merkbar belastning, er avhengig av hvorledes grensen for de varer som eventuelt skal falle inn under området for lav sats blir trukket.

En redusert sats på matvarer vil også bety at det avgiftsbeløpet som oppkreves av den næringsdrivende blir lavere. Etter gjeldende regler skal åvgiften for terminoppgavepliktige

ge næringsdrivende innbetales i 6 terminer pr. år, og fristen for innbetaling er som hovedregel satt til 1 måned og 10 dager etter utløpet av terminen. Dette betyr at den næringsdrivende kan beholde oppkrevet avgift i denne perioden, slik at han gjennom avgiftssystemet får en likviditetsfordel. Etter dagens regler er gjennomsnittlig kredittid 70 dager (halve terminen samt innbetalingsfristen). Et differensiert system fører til at differansen mellom utgående og inngående avgift blir lavere, og således en redusert likviditetsfordel.

9.8 ØKONOMISKE/ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FOR AVGIFTS-ADMINISTRASJONEN

Ved en eventuell innføring av differensiert sats vil avgiftsadministrasjonen måtte utarbeide nye lovregler i forbindelse med krav til omsetningsoppgaver etc, samt forskrifter for å avgrense lavsatsområdet. Rutiner må endres, likeledes EDB registre og programmer. Det må videre utarbeides informasjon til de berørte næringsdrivende. Det er fra Skattedirektoratets side uttalt at det er nødvendig med minst 6 måneder fra et eventuelt vedtak om differensiering til dette kan settes i verk, for å få gjennomført de nødvendige endringer i regelverk og rutiner. Eventuell innføring av gradert merverdiavgift medfører at avgiftsmyndighetene på alle nivåer vil få seg forelagt avgrensningsproblemer som må besvares. Alle avgrensningsproblemer vil kunne resultere i tvister mellom avgiftsmyndighetene og de avgiftspliktige om «riktig lovforståelse». Dette vil være tidkrevende og medføre administrative kostnader.

9.9 ADMINISTRASJON OG KONTROLL AV SÆRAVGIFTER, FORBRUKER-SUBSIDIER OG MOMSKOMPENSASJON

9.9.1 Særavgifter

Særavgiftene blir i hovedsak oppkrevet så tidlig som mulig i omsetningskjeden. For innenlandske produsenter påløper avgiftsplikten ved uttak fra lager. For importerte varer beregnes avgiften som en hovedregel ved import. Bakgrunnen for at oppkrevingen skjer så tidlig i omsetningskjeden, er at antall avgiftspliktige dermed blir svært lite, noe som medfører en betydelig fordel både mht. kontroll og administrasjon. Selve kontrollen blir gjennomført ved stikkprøver hvor avgiftsoppgavene og regnskapet blir sammenlignet.

9.9.2 Forbrukersubsidier

Forbrukersubsidiene blir i dag for det meste gitt til bransjeorganisasjonene. For melk og ost blir subsidiene gitt til Melkeprodusentenes Landsforbund som mottar oppgaver fra de enkelte meieriene og fordeler støtten til disse i henhold til oppgavene. Dersom det skulle bli gjeninnført forbrukersubsidium på kjøtt, vil dette etter all sannsynlighet bli utbetalt gjennom Fraktkontoret for slakt.

Ordningen med forbrukersubsidier blir administrert av Administrasjonsdepartementet, men selve utbetalingen er delegert til Prisdirektoratet. Kontrollen med melkesubsidiene hører under Landbruksdepartementet som gjennomfører denne sammen med kontroll av ulike andre støtteordninger. Kontrollen skjer ved gjennomgang av regnskapene til mottakerne av støtte. Det skjer en samordning av kontrollen for forbrukersubsidier med andre former for landbruksstøtte, f.eks. grunntilskudd. For melk og ost blir det følgelig gjennomført kontroll av fakturaene fra Melkeprodusentenes Landsforbund. Her har Landbruksdepartementet en egen revisor som kontrollerer fakturaene og regnskapene til melkeprodusentenes landsforbund. I tillegg foregår kontrollering av de samme regnskapene fra Riksrevisjonen. Kontrollen av de enkelte leverandørene blir foretatt av Melkeprodusentenes Landsforbund.

Inntil 1. januar 1988 var det også forbrukersubsidier på kjøtt. Da ble subsidiene utbetalt gjennom Fraktkontoret for slakt. Dette organet står i dag for innkreving av kjøttkontrollavgift, forskningsavgift og omsetningsavgift og de fører et leveranseregister for slakt. Ved en gjeninnføring av en momskompensasjonsordning vil det igjen bli Fraktkontoret for slakt som vil måtte stå for administrasjonen av ordningen.

Det er for øvrig verd å merke seg at de fakturaene som benyttes til utbetaling av støtte også benyttes som bilag for innbetaling av avgifter. Dermed reduseres leverandørenes inntekter til å oppgi for høy omsetning.

9.9.3 Momskompensasjon

Momskompensasjonsordningen slik den ble praktisert i perioden 1974-82 fungerte for alle administrative og kontrollmessige formål som et forbrukersubsidium. Siden ordningen omfattet mange av de samme produktene som mottok forbrukersubsidier, ble kontrollen av momskompensasjonen samordnet med kontrollen med forbrukersubsidiene, og ble derfor i stor grad overlatt til Landbruksdepartementet.

For fisk, som var omfattet av momskompensasjonsordningen, fantes det imidlertid ingen forbrukersubsidier. Her ble ordningen administrert og kontrollert av Prisdirektoratet. Direktoratet utbetalte momskompensasjonen til grossistene etter innsendelse av fakturaer for omsatt kvantum. Disse fakturaene ble kontrollert av Prisdirektoratet. I tillegg til dette ble det også gjennomført fysiske kontroller der man sammenholdt fakturaene med regnskapsbøker og lager. Det var store kontrollmessige problemer knyttet til ordningen med momskompensasjon for fisk. Dette hadde sammenheng med at det var forskjellige momskompensasjonssatser alt etter om fisken var fersk, frossen, bearbeidet eller ubearbeidet, og at det var vanskelig å avgjøre hvilken kategori fisken tilhørte.

Momskompensasjonen har tradisjonelt vært utbetalt som kronesats pr enhet, og således ikke variert med varens pris. Dette var imidlertid lite viktig fordi varene som fikk momskompensasjon med unntak av fisk i hovedsak hadde en fast pris. For landbruksprodukter er prisene i dag ikke like faste. For melk og melkeprodukter er det liten variasjon. For kjøtt varierer prisen endel over året. En reell momskompensasjonsordning ville da bety at momskompensasjonsordningen måtte variere over året. For melkeprodukter ville dette nok være mulig å kontrollere; for kjøtt ville dette bli vanskeligere siden endel av kjøttet i løpet av året selges til reduserte priser. Også for en rekke andre jordbruksprodukter ville en reell momskompensasjon være kontrollmessig svært vanskelig.

9.10 UTFORMINGEN AV EN DIFFERENSIERT INDIREKTE BESKATNING UTFRA ET KONTROLLSPUNKT

Som nevnt under punkt 5.2, vil en særavgift/subsidium i mange tilfeller være å foretrekke fremfor en differensiering av merverdiavgiften dersom formålet er å korrigere for eksterne virkninger. Er på den annen side formålet med differensieringen av den indirekte beskatning å skape en mer rettferdig inntektsfordeling, bør en normalt velge skatter som bare differensierer mellom endelige forbrukere, og som ikke bidrar til å vri bruken av innsatsfaktorer i bedriftene. En differensiering av merverdiavgiften vil tilfredsstille dette kravet siden næringsdrivende normalt får fradrag for inngående merverdiavgift. I den grad en vare ikke brukes som innsatsfaktor, vil også særavgifter/subsidier kunne oppnå dette. Det samme vil være tilfelle dersom det er mulig å skille ut hvilke kjøpere som er endelige forbrukere og hvilke som skal benytte varen som innsatsfak-

tor. I en slik situasjon vil valget mellom de to måtene å differensiere avgiften på, avgjøres av administrative og kontrollmessige hensyn.

Forskjellen mellom særavgifter/subsidier og en differensiert merverdiavgift utfra et kontrollsynspunkt, er at førstnevnte kan legges på et tidlig ledd i produksjonskjeden, mens sistnevnte må legges på alle ledd. Det betyr at antall kontrollobjekter vil bli vesentlig mindre ved bruk av særavgifter/subsidier. Dette betyr at en metode med særavgifter/subsidier både vil være enklere å administrere og å kontrollere. Særlig vil en subsidieordning være godt egnet i tilfellene hvor varen omsettes gjennom en samvirkeorganisasjon, siden det da vil være mulig å begrense kontrollen til én enhet. Dette vil være tilfelle for produkter som melk og kjøtt.

Når en momskompensasjonsordning skal vurderes opp mot en av de to virkemidlene skissert ovenfor, vil svaret være avhengig av hva man forstår med en momskompensasjon. En kan velge å ta utgangspunkt i ordningen slik den ble praktisert fra 1974-82. Da fungerte momskompensasjonsordningen på samme måte som et forbrukersubsidium. I så fall vil analysen skissert ovenfor gjelde, noe som betyr at en momskompensasjon vil være å fortrekke fremfor en differensiering av merverdiavgiften vurdert utfra hensynet til kontroll og administrasjon. Velger en på den annen side å forstå momskompensasjon bokstavlig, dvs. at en gitt andel av det beløp som er blitt betalt inn i merverdiavgift skal betales tilbake til avgiftssubjektet, vil konklusjonen endres. Den eneste forskjellen mellom en differensiering av momsen og en momskompensasjonsordning, er at førstnevnte samler inn hele beløpet med en gang mens sistnevnte først samler beløpet inn for så å betale en andel av det ut igjen. I så fall vil en differensiering av merverdiavgiften være å foretrekke fra et administrativt synspunkt.

9.11 KONKLUSJON

For at merverdiavgiftssystemet skal fungere etter sin hensikt, som en hjørnestein i det statlige inntektssystemet, er det helt avgjørende at det er enkelt og effektivt å praktisere.

Differensiering av merverdiavgiftssatsen vil uten tvil resultere i et mer uoversiktlig og innfløkt avgiftssystem. Systemet blir vanskeligere å håndtere, noe som kan svekke en lojal oppfølging fra de avgiftspliktiges side. Enhver særordning fører, uansett hvordan den utformes, erfaringsmessig til avgrensnings- og kontrollproblemer. Utvalget viser i denne forbindelse til omtalen ovenfor av fritaket for trykt skrift og fritaket på vegsektoren.

Et system med avvikende avgiftssatser vil føre til avgrensningsproblemer, og således skape merarbeid både for avgiftsadministrasjonen og for de avgiftspliktige. Generelt vil differensierte avgiftssatser representere en kilde til feilaktig avgiftsbehandling. For utvalget fremstår det som helt åpenbart at også mulighetene for bevisste avgiftsunndragelser vil øke.

En eventuell innføring av lavere avgiftssats på matvarer vil berøre mange næringsdrivende, uansett på hvilken måte et lavsatsområde avgrenses. Dersom dagens kontrollvirksomhet skal opprettholdes, må det etter utvalgets mening tilføres betydelige kontrollressurser.

Utvalget har kommet til at en eventuell differensiering bør gjennomføres på alle ledd i omsetningskjeden, selv om dette fører til at et større antall næringsdrivende blir omfattet. Når det gjelder selve avgrensningen av området for lav sats, er det utvalgets oppfatning at det neppe lar seg gjøre å finne en ordning som omfatter de fleste nødvendighetsvarer og bare disse. Enten må området avgrenses til en klart definert varegruppe som eksempelvis konsummelk, eller det må omfatte all omsetning av matvarer, inklusive servering av mat.

Uansett på hvilken måte et eventuelt lavsatsområde avgrenses, vil det særlig på detaljleddet knytte seg betydelige problemer til hvordan omsetningen til lav sats skal kunne registreres og legitimeres. Utvalget har beskrevet ulike metoder for hvordan dette kan gjøres, og har kommet til at den eneste tilfredsstillende metoden er å kreve særskilt registrering av de varer som hører inn under lavsatsområdet. Dette vil imidlertid kreve investeringer i nytt kassautstyr for en rekke detaljister.

Dersom det ikke skal stilles krav om egnet kassautstyr, kan omsetningen til lav/høy sats fordeles på grunnlag av ulike sjablonmetoder. Fra et kontrollmessig synspunkt kan bruk av sjabloner neppe forsvares, og det kan reises alvorlig tvil om et slikt system er kontrollerbart.

Ut fra systemtekniske, kontrollmessige og administrative hensyn, er det etter utvalgets oppfatning ikke tvil om at et merverdiavgiftssystem basert på én sats er å foretrekke.

I valget mellom en differensiert merverdiavgift og en ordning med subsidier/særavgifter, vil sistnevnte være å fortrekke fra et administrativt synspunkt forutsatt at varen ikke brukes som innsatsfaktor, eller dersom det er enkelt å avgjøre hvorvidt kjøperen av en vare er endelig forbruker eller skal bruke varen som innsatsfaktor. Bakgrunnen for dette er at

en særavgift/subsidium kan legges på et tidligere ledd i omsetningskjeden, noe som betyr at antall kontrollobjekter blir færre. Valget mellom en momskompensasjonsordning og en differensiering av merverdiavgiften vil være avhengig av hva en forstår med førstnevnte begrep.

I hele perioden Norge hadde momskompensasjon ble den praktisert som et stykksubsidium. Det virker naturlig å regne med at en lignende praksis igjen vil bli valgt. I så fall kan en bare bytte ut subsidium/særavgift i avsnittet over med momskompensasjon.

KAPITTEL 10

Tallfesting av effektivitets-, fordelings- og budsjettvirkninger

10.1 INNLEDNING

I dette kapitlet presenteres data og beregninger som er egnet til å belyse forskjellige hovedvirkninger av differensierte avgifter. Dette er virkninger på effektiviteten i ressursbruken, inntektsfordelingen og offentlige budsjetter. I hvilken grad forbruket og derved ressursbruken i samfunnet påvirkes av endringer i relative priser avhenger av hvor prisfølsom etterspørselen etter de forskjellige varer og tjenester er. Dette belyses ved hjelp av priselastisiteten i avsnitt 10.2.

Hvordan forbruket av de enkelte varer er knyttet til husholdningstype og total forbruksutgift, kartlegges i avsnitt 10.3. Formålet med dette er bl.a. å kaste lys over hvilke grupper av husholdninger som vil tjene på at prisen på en vare settes ned, og dette gjøres ved hjelp av undersøkelser av det faktiske forbruksmønsteret i Norge. Det presenteres også to alternative mål for hvordan forbruket av en vare er knyttet til total forbruksutgift.

Utvalget har i avsnitt 10.4 og 10.5 gjennomført analyser av hvordan differensiert moms påvirker inntektsfordelingen i forhold til hvordan økt barnetrygd og annen kontantstøtte påvirker inntektsfordelingen.

Redusert moms på utvalgte varer vil redusere statens inntekter fra merverdiavgiften. Avsnitt 10.6 diskuterer hvor mye denne inntekten kan tenkes å gå ned.

10.2 ESTIMATER PÅ PRISFØLSOMHET

Under punkt 5.4. ble det studert en situasjon hvor staten bare hadde anledning til å ilegge en proporsjonal inntektsskatt. Da burde ut fra et effektivitetssynspunkt den indirekte skatten være høyest på varer med lav prisfølsomhet. Sistnevnte begrep måles vanligvis ved hjelp av priselastisiteten og angir den prosentvise endringen i etterspørsel som følge av én prosents økning i prisen. I tabell 10.2.1 er det angitt priselastisiteter for en del varegrupper. Vi legger da merke til at varegrupper som mat, elektrisitet, samt enkelte grupper av offentlig transport (gruppene buss, taxi mv og tog, forstadsbane og trikk) har lav priselastisitet. Disse varegrupper burde følgelig utfra et effektivitetssynspunkt ha høy skatt. På den annen side har varegrupper som bilhold, møbler, turisme utenlands og fly-

reiser høy elastisitet. Disse burde følgelig utfra et effektivitetssynspunkt ha lav skatt.

Tabell 10.2.1 Elastisiteter i det fullstendige etterspørsels-systemet.

Varegruppe Navn	Budsjett- andel	Inntekts- elastisi- teter	Direkte pris- elastisi- teter
Mat.....	0,193	0,310	-0,132
Drikkevarer og tobakk.....	0,066	1,017	-0,432
Energi ¹⁾	0,063	0,263	0,882
Elektrisitet	0,055	0,263	-0,168
Brensel.....	0,008	0,263	-0,450
Bensin og bilhold...	0,046	1,470	-0,624
Andre varer	0,036	0,900	-0,396
Klær og skotøy.....	0,075	0,872	-0,371
Andre husholdningsvarer	0,017	0,901	-0,404
Andre varer for rekreasjon.....	0,046	1,057	-0,458
Driftskostnader av biler.....	0,065	1,130	-0,476
Møbler mv	0,045	1,343	-0,574
Varige konsumgoder	0,018	1,276	-0,567
Bolig.....	0,112	1,349	-0,521
Offentlig transport ¹⁾	0,047	0,793	0,653
Buss, taxi mv.....	0,013	0,143	-0,170
Fly.....	0,007	1,335	-1,383
Tog, forstadsbane og trikk	0,005	0,142	-0,171
Båt og ferje.....	0,004	0,535	-0,631
Post, telefon og telegram.....	0,018	1,295	-0,937
Underh., utdanning mv	0,023	0,664	-0,298
Diverse husholdn. tjenester.....	0,013	0,756	-0,340
Andre tjenester	0,073	1,650	-0,661
Turisme utenlands.	0,063	2,190	-0,859

¹⁾ Dette aggregatet er utgifter målt i løpende priser som forklarer de positive direkte elastisitetene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I den grad kryssprisvirkningene er forskjellig fra null (dvs at prisen på en vare påvirker etterspørselen etter andre varer), vil også de ha

Tabell 10.2.2 Priselastisiteter i det fullstendige etterspørsels-systemet.

Kode	Navn	s100	s111	s112	s113	s114	s115	s121	s122	s123	s130	s141	s142	s150	s161	s175	s176	s177	s178	s179	s183	s184	s186
00	Mat	-0,132	0,009	0,002	0,000	0,010	0,005	0,009	0,002	0,007	0,010	0,009	0,003	0,021	0,005	0,000	0,001	0,000	0,000	0,003	0,002	0,001	0,017
115	Drillevarer og tobakk	0,028	-0,432	0,007	0,001	0,031	0,015	0,030	0,002	0,022	0,034	0,028	0,011	0,070	0,017	0,001	0,004	0,000	0,001	0,011	0,007	0,005	0,019
U	Energi 1)	0,007	0,008	0,168	0,050	0,008	0,004	0,008	0,002	0,006	0,009	0,007	0,003	0,018	0,004	0,000	0,001	0,000	0,000	0,003	0,002	0,001	0,016
12	Elektrisitet	0,007	0,008	-0,168	0,050	0,008	0,004	0,008	0,002	0,006	0,009	0,007	0,003	0,018	0,004	0,000	0,001	0,000	0,000	0,003	0,002	0,001	0,018
13	Brensel	0,007	0,008	0,332	-0,450	0,008	0,004	0,008	0,002	0,006	0,009	0,007	0,003	0,018	0,004	0,000	0,001	0,000	0,000	0,003	0,002	0,001	0,018
14	Bensin og bilhold	0,040	0,045	0,010	0,001	-0,624	0,022	0,044	0,010	0,032	0,049	0,040	0,015	0,101	0,005	0,001	0,006	0,001	0,001	0,016	0,010	0,007	0,080
15	Andre varer	0,04	0,027	0,006	0,001	0,028	-0,396	0,027	0,006	0,020	0,030	0,025	0,009	0,062	0,015	0,001	0,004	0,000	0,001	0,010	0,008	0,004	0,049
21	Klær og skotøy	-0,024	0,026	0,006	0,001	0,027	0,013	-0,371	0,006	0,019	0,029	0,04	0,009	0,060	0,015	0,001	0,003	0,000	0,001	0,009	0,006	0,004	0,055
22	Andre husholdningsvarer	0,025	0,07	0,006	0,001	0,028	0,013	0,027	-0,404	0,020	0,030	0,025	0,009	0,062	0,015	0,001	0,004	0,000	0,001	0,010	0,006	0,004	0,056
23	Andre varer for rekreasjon	0,029	0,032	0,007	0,001	0,032	0,016	0,032	0,007	-0,458	0,035	0,029	0,011	0,073	0,018	0,001	0,004	0,000	0,001	0,011	0,008	0,005	0,066
31	Driftskostnader av bil	0,031	0,034	0,007	0,001	0,035	0,017	0,034	0,008	0,05	-0,476	0,031	0,012	0,078	0,019	0,001	0,005	0,000	0,001	0,012	0,008	0,005	0,062
41	Møbler mv	0,037	0,041	0,009	0,001	0,041	0,020	0,040	0,009	0,030	0,045	-0,574	0,014	0,092	0,03	0,001	0,005	0,000	0,001	0,014	0,010	0,006	0,071
42	Væge konsumgoder	0,035	0,039	0,008	0,001	0,039	0,019	0,038	0,009	0,028	0,042	0,035	-0,567	0,088	0,011	0,001	0,005	0,000	0,001	0,014	0,009	0,006	0,070
50	Bolig	0,037	0,041	0,009	0,001	0,041	0,020	0,040	0,009	0,030	0,045	0,037	0,014	-0,321	0,033	0,001	0,005	0,000	0,001	0,014	0,010	0,006	0,074
61	Offentlig transport	0,022	0,024	0,005	0,001	0,024	0,012	0,04	0,005	0,017	0,06	0,022	0,008	0,055	0,033	0,001	0,005	0,109	0,063	0,169	0,006	0,004	0,030
75	Bus, taxi mv	0,004	0,004	0,001	0,000	0,004	0,002	0,004	0,001	0,003	0,005	0,004	0,001	0,010	-0,063	-0,170	0,027	0,002	0,006	0,071	0,001	0,001	0,008
76	Fly	0,036	0,041	0,009	0,001	0,041	0,020	0,040	0,009	0,029	0,044	0,037	0,014	0,06	-0,585	-0,151	-1,383	0,022	0,038	0,667	0,009	0,006	0,073
77	Tog, forstadsbane og trikk	0,004	0,004	0,001	0,000	0,004	0,002	0,004	0,001	0,003	0,005	0,004	0,001	0,010	-0,062	0,005	0,027	-0,171	0,006	0,071	0,001	0,001	0,008
78	Båt og ferje	0,015	0,016	0,004	0,001	0,016	0,008	0,016	0,004	0,012	0,018	0,015	0,006	0,037	-0,234	0,021	0,100	0,009	-0,631	0,267	0,004	0,002	0,029
79	Post, telefon og telegram	0,035	0,039	0,008	0,001	0,040	0,019	0,039	0,009	0,029	0,043	0,036	0,013	0,089	-0,567	0,050	0,242	0,021	-0,056	-0,937	0,009	0,006	0,071
83	Underh. utdanning mv	0,018	0,020	0,004	0,001	0,020	0,010	0,020	0,005	0,015	0,022	0,018	0,007	0,046	0,011	0,001	-0,003	0,000	0,001	0,007	-0,298	0,003	0,036
84	Diverse husholdn. tjenester	-0,021	0,023	0,005	0,001	0,003	0,011	0,023	0,005	-0,017	0,05	0,021	0,008	0,052	0,013	0,001	0,003	0,000	0,001	0,008	0,005	-0,340	0,041
85	Andre tjenester	0,045	0,050	0,011	0,002	0,051	0,024	0,049	0,011	0,036	0,055	0,045	0,017	0,114	0,028	0,001	0,001	0,001	0,002	0,018	0,012	0,007	0,661
86	Turisme utenlands	0,060	0,066	0,014	0,002	0,067	0,032	0,066	0,015	0,048	0,073	0,060	0,003	0,151	0,037	0,002	0,009	0,001	0,002	0,023	0,016	0,010	0,120

) Dette aggregatet er utgifter målt i løpende priser som forklarer de positive direkte elastisitetene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

betydning for hvilke varer som utfra et effektivitetssynspunkt bør ha lav skatt. I tabell 10.2.2 er også disse elastisitetene tatt med.

10.3 FORDELINGSINDIKATORER

Under forrige punkt så vi at effektivitetsvirkningene av en skatt tilsier at varer med lav priselastisitet bør ha høy skatt. Fordelingsvirkningen tilsier på den annen side at en bør ha høyest skatt på varer som brukes relativt mest av personer med høy inntekt.

10.3.1 Inntektselastisitet

Inntektselastisiteten angir hvor mange prosent forbruket av varen endres når inntekten øker med 1 pst. Fordelen med dette målet er at en med ett tall for hver vare kan angi om forbruket av en vare øker sterkt eller svakt med inntekten. Den er derfor en hensiktsmessig indikator for å komme på sporet av varer som høy- eller lavinntektsgrupper bruker relativt mye av. I tabell 10.2.1 som anga priselastisitetene, er det også tatt med inntektselastisiteter. Det mest slående med tabellen er at de varegruppene som har lav priselastisitet (mat, elektrisitet samt buss og taxi), og som utfra et effektivitetssynspunkt burde ha høy skatt, samtidig har lav inntektselastisitet, og burde derfor utfra et fordelingssynspunkt ha lav skatt. Motstykket til dette er at varer som flyreiser og turisme har høy inntektselastisitet og således burde være godt egnet som beskatningsobjekter for å oppnå en bedre fordeling.

Siden matvarer er en varegruppe som ut fra fordelingshensyn burde ha lav skatt, kan det være hensiktsmessig å se hva inntektselastisiteten er for ulike typer matvare. Tabell 10.2.1 angir dette. Fra denne tabellen ser en at gruppen smør og margarin, meieriprodukter og mel og brød er de matvaretypene som har lavest inntektselastisitet (og som derfor utfra et fordelingssynspunkt burde hatt lav skatt). Kjøtt på den annen side har en betydelig høyere inntektselastisitet. En subsidiering av denne varen ville

således ikke ha en like god fordelingsvirkning.

Tabell 10.3.1 angir også tall for barneelastisiteten, dvs hvor mange prosent forbruket av en vare øker når det kommer ett ekstra barn i familien¹. Denne størrelsen er mest relevant når en skal betrakte hvilke varer en bør subsidiere dersom en ønsker å hjelpe barnefamilier ved hjelp av endrede relative priser. Varer med høy barneelastisitet vil i gjennomsnitt være slike som barnefamilier bruker relativt mye av. De burde således være kandidater til å subsidieres. Av tabellen ser vi at det særlig er innen gruppen matvarer at vi finner varer med høy barneelastisitet. De mest markante er gruppene meieriprodukter, smør og margarin og mel og brød. På den annen side ser vi at forbruket av tjenester som offentlig transport, restauranter og pakketurer reduseres betydelig når andelen barn i husholdningen øker.

Tabell 10.3.1 Elastisiteter med hensyn på inntekt og barn

Varer	Inntekt	Barn
Mel og brød	0,259	0,592
Kjøtt og egg	0,481	0,440
Fisk	0,312	0,021
Hermetisk kjøtt og fisk	0,421	0,347
Meieriprodukter	0,088	0,720
Smør og margarin	-0,007	0,648
Poteter og grønnsaker	0,553	0,494
Annet mat	0,202	0,511
Drikkevarer	1,278	-0,226
Tobakk	0,548	0,163
Klær	0,868	0,200
Skotøy	0,941	0,391
Boliger	1,317	-0,081
Elektrisitet	0,281	0,128
Brensel	0,281	0,128
Møbler	1,358	-0,322
Elektriske apparat	0,977	0,049
Kjøkkenredskap	0,977	0,049
Diverse varer	0,793	0,306
Diverse tjenester	0,793	0,306
Biler, sykler	1,141	-0,160
Driftskostnader av biler	1,417	0,151
Offentlig transport	1,190	-0,596
Porto, telefon mv	0,266	-0,323
TV, båter mv	1,224	-0,100
Sportsutstyr	1,224	-0,100
Offentlig underholdning	0,676	-0,020
Bøker og aviser	0,840	-0,070
Personlig hygiene	0,909	0,189
Smykker mv	0,895	0,154
Andre tjenester	0,895	0,154
Restauranter, hoteller mv	1,995	-0,640
Pakketurer mv	1,995	-0,640

¹ Det er kan være verd merke seg at dette ikke er en ordentlig elastisitet (dvs der en måler den prosentvise endringen i størrelse som følge av en 1% økning i en annen). Barneelastisiteten er isteden gitt ved:

$$\text{Barnelastisitet} = \frac{\partial x}{\partial b} \cdot \frac{b}{x}$$

hvor x betegner forbruksutgiften, b betegner at antall barn i husholdningen som øker med 1, n betegner antall personer i husholdningen. Dersom dette skulle vært en elastisitet, måtte vi ha multiplisert med antall barn i husholdningen isteden for antall personer. Dette er ikke blitt gjort ut fra ønsket om også å få ned husholdninger med 0 barn.

10.3.2 Budsjettandeler

Budsjettandelene angir hvor stor del av husholdningens budsjett som brukes på en varegruppe for en gitt inntekt. Det er en nær forbindelse mellom hvordan budsjettandelen varierer med inntekten, og inntektselastisiteten. Mer presist gjelder at budsjettandelen stiger med økende inntekt dersom inntektselastisiteten er større enn 1. Budsjettandelen angir også den prosentvise reduksjon (økning) i realinntekten til en husholdning dersom prisen på varen øker (reduseres) med 1 pst.

Tabellene 10.3.2-10.3.6 er tatt fra forbruksundersøkelsen 1986-88 og angir budsjettandelene for ulike varegrupper, inntektsnivåer og husholdningstyper. Tabell 10.3.2-10.3.5 angir forbruket av 35 varekategorier for de tre husholdningstypene enslige (10.3.2), par uten ugifte hjemmeboende barn (10.3.3), par med ugifte hjemmeboende barn (tabell 10.3.4) og til sist par med 2 ugifte hjemmeboende barn (tabell 10.3.5). Grunnen til at husholdningstypen par med 2 ugifte hjemmeboende barn er tatt med, er for å se hvor mye endringen i forbruksmønsteret som skyldes inntekt og hvor mye som skyldes at personer med høy inntekt i gjennomsnitt har flere barn. I tabell 10.3.6 blir kategorien barneklær og barnesko studert spesielt. Dette blir gjort for husholdningstypen par med barn, yngste barn 0-6 år. Dette er varer enkelte land beskatter lavt.

For alle husholdningstyper er det visse felles trekk. For alle husholdningstyper utgjør mat en mindre andel av forbruket etter hvert som inntekten øker. Dette har lenge vært et anerkjent faktum innen økonomisk vitenskap, og fenomenet går under navnet Engels lov. Konse-

kvensen av dette er at ut fra fordelingshensyn bør matvarer ha en lav skatt. Det harmonerer som vi skulle forvente med resultatene vi kom frem til ved å studere inntektselastisiteter.

Det er imidlertid verd å merke seg at tabellene 10.3.2-10.3.6 angir relative størrelser. Det er altså ikke slik at den totale forbruksutgift på mat synker med inntekten. Tvert imot, for de fleste husholdningstyper vil den totale forbruksutgift til mat øke med økende inntekt - et poeng som er sentralt under analysen i punkt 10.6. Dette er illustrert for gruppen par med 2 ugifte hjemmeboende barn i tabell 10.3.7.

En annen husholdningskategori hvor andelen av forbruket synker med inntekten er lys og brensel, selv om effekten er sterkere for enslige og par uten barn enn for par med ugifte hjemmeboende barn og par med 2 ugifte hjemmeboende barn.

På den annen side vil budsjettandelen som blir brukt på reiser og transport (særlig bruk av offentlig transport) og på restauranter, hotell- og selskapsreiser øke med økende inntekt. Disse varene burde derfor utfra fordelings-synspunkt ha høy skatt.

Det kan også være interessant å legge merke til enkelte varekategorier hvor husholdningstypen er av stor betydning for hvordan budsjettandelen brukt på ulike varer varierer med inntekten. To eksempler kan illustrere dette. For husholdningstypene enslige og par uten ugifte hjemmeboende barn vil andelen av forbruket som blir brukt på varekategoriene bolig og vedlikeholdsutgifter, og kjøp av egne transportmidler øke med økende inntekt. Dette vil bare i ubetydelig grad være tilfelle for kategoriene par med ugifte hjemmeboende barn og par med 2 ugifte hjemmeboende barn.

Tabell 10.3.2 Enslige. Utgift pr år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986-1988.

		Inntekt, kroner					
Vare- og Nr. Tjenestegruppe	Alle	Ingen inn- tekt	-59999	60000- 89999	90000- 109999	110000- 149999	150000-
		Prosent					
Forbruksutgift i alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 Matvarer	13,5	24,9	18,5	17,0	11,9	11,2	7,6
00 Mjøl, gryn og bakervarer	1,6	3,0	2,3	2,0	1,5	1,3	0,9
01 Kjøtt og kjøttvarer	3,2	6,0	4,4	3,6	2,7	2,8	1,6
02 Fisk og fiskevarer	1,2	2,2	1,5	1,5	1,1	0,8	0,7
03 Mjøl, fløte, ost og egg	2,5	4,9	3,5	3,4	2,1	2,1	1,4
04 Spisefett og oljer	0,4	0,9	0,6	0,6	0,3	0,3	0,2
05 Grønnsaker, frukt og bær	2,2	3,2	2,9	2,7	2,1	1,9	1,4
06 Poteter og varer av poteter	0,3	0,7	0,4	0,6	0,3	0,2	0,2
07 Sukker	0,1	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
08 Kaffe, te, kakao og kokesjokolade	0,6	1,1	0,9	1,0	0,5	0,4	0,3

Tabell 10.3.2 Enslige. Utgift pr. år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986-1988. (fortsatt)

Vare- og Nr. Tjenestegruppe	Alle	Inntekt, kroner					
		Ingen inn- tekt	-59999	60000- 89999	90000- 109999	110000 149999	150000-
Prosent							
09 Andre matvarer.....	1,3	2,7	1,6	1,4	1,1	1,2	0,8
1 Drikkevarer og tobakk.....	3,5	2,3	3,1	3,6	2,8	4,2	3,6
11 Drikkevarer.....	2,0	1,3	1,7	2,1	1,7	2,5	2,3
12 Tobakk.....	1,4	1,0	1,4	1,5	1,1	1,7	1,3
2 Klær og skotøy.....	5,6	2,9	7,7	6,3	6,6	5,2	4,6
21 Bekledningsartikler.....	4,4	2,3	6,1	4,4	4,8	4,3	4,0
22 Tøyer, garn o.l.....	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,2	0,1
23 Skotøy og skoreparasjoner	0,9	0,2	1,2	1,4	1,4	0,7	0,5
3 Bolig, lys og brensel.....	28,6	28,6	30,6	25,7	27,3	28,8	30,4
31 Bolig- og vedlikeholdsutgifter.....	22,5	18,8	21,7	17,3	21,9	24,0	26,6
32 Lys og brensel	6,1	9,8	8,9	8,4	5,4	4,8	3,7
4 Møbler og husholdningsutgifter.....	7,4	7,7	9,6	7,5	7,1	7,4	5,9
41 Møbler og golvtepper	2,5	2,0	2,5	2,7	2,4	2,7	2,6
42 Tekstiler, utstyrsvarer og pyrdgjenstander	1,0	0,8	1,2	0,6	0,8	1,2	0,8
43 Komfyrer, kjøleskap og annet elektrisk utstyr.....	1,6	2,2	3,2	1,7	1,5	1,1	1,1
44 Dekketøy, glass og kjøkkenutstyr ..	0,6	0,3	0,5	0,4	0,9	0,8	0,2
45 Diverse husholdningsartikler og tjenester	1,4	1,8	1,7	1,7	1,3	1,3	1,1
46 Leid hjelp til hjemmet.....	0,3	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1
5 Helsepleie	1,7	3,1	2,0	2,1	2,2	0,9	1,2
51 Helsepleie	1,7	3,1	2,0	2,1	2,2	0,9	1,2
6 Reiser og transport	20,6	13,4	10,7	20,6	22,1	23,1	25,5
61 Kjøp av egne transportmidler	7,1	1,7	2,1	7,8	8,7	7,9	9,4
62 Drift og vedlikehold av transportmidler.....	6,1	4,5	2,1	5,3	4,7	7,9	9,0
63 Bruk av offentlige transportmidler4,2	2,7	3,4	4,0	5,4	4,3	4,5	
64 Porto, telefon og telegram.....	3,2	4,5	3,2	3,6	3,4	2,9	2,5
7 Fritidssysler og utdanning.....	9,6	8,4	8,3	7,7	9,4	10,0	12,0
71 Fritidsutstyr.....	4,3	3,5	4,3	2,3	4,5	4,6	5,2
72 Offentlige forestillinger og andre tjenester	2,5	2,5	2,1	2,9	2,7	2,4	2,6
73 Bøker, aviser og tidsskrifter	2,2	2,3	1,9	2,6	2,1	2,5	1,9
74 Skolegang.....	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	2,3
8 Andre varer og tjenester	9,5	8,6	9,6	9,4	10,6	9,2	9,2
81 Personlig hygiene.....	1,8	2,1	2,1	1,7	1,9	1,9	1,2
82 Reiseeffekter, ur og smykker	0,7	1,3	0,7	0,8	0,5	0,8	0,3
83 Restauranter, hotell og selskapsreiser	6,9	5,1	6,6	6,8	8,1	6,4	7,5
84 Tjenester fra finansinstitusjoner	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
85 Andre tjenester	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Tallet på husholdninger	829	117	164	145	134	189	80
Andel av husholdninger	100,0	13,6	19,0	17,3	16,6	23,8	9,8
Personer pr. husholdning.....	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.3 Par uten ugifte, hjemmeboende barn. Utgift pr. husholdning pr. år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986-1988.

		Inntekt, kroner						
Vare Nr.	Vare og Tjenestegruppe	Alle						
			- 79999	80000-129999	130000-169999	170000-209999	210000-259999	260000-
Prosent								
Forbruksutgift i alt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0	Matvarer	15,2	23,3	23,1	17,4	14,6	12,4	10,4
00	Mjøl, gryn og bakervarer	1,6	2,7	2,3	1,8	1,5	1,3	1,1
01	Kjøtt og kjøttvarer	3,9	5,9	5,8	4,0	3,8	3,3	2,7
02	Fisk og fiskevarer	1,4	2,2	2,2	1,8	1,3	1,1	1,0
03	Mjøl, fløte, ost og egg	2,8	4,9	4,4	3,6	2,7	2,2	1,7
04	Spisefett og oljer	0,4	0,9	0,8	0,5	0,4	0,3	0,2
05	Grønnsaker, frukt og bær	2,3	2,7	3,1	2,7	2,2	2,1	1,9
06	Poteter og varer av poteter	0,4	0,6	0,7	0,6	0,4	0,4	0,2
07	Sukker	0,2	0,5	0,4	0,2	0,1	0,2	0,1
08	Kaffe, te, kakao og kokesjokolade	0,7	1,2	1,2	0,8	0,7	0,4	0,4
09	Andre matvarer	1,5	1,6	2,3	1,4	1,4	1,2	1,2
1	Drikkevarer og tobakk	4,0	4,3	3,7	5,1	4,2	3,6	3,5
11	Drikkevarer	2,5	2,7	2,1	3,0	2,7	2,3	2,6
12	Tobakk	1,5	1,6	1,6	2,1	1,5	1,3	1,0
2	Klær og skotøy	6,4	8,2	5,3	6,6	5,9	6,9	6,7
21	Bekleddingsartikler	5,1	5,9	3,9	5,2	4,9	5,5	5,4
22	Tøyer, garn o.l.	0,5	0,6	0,3	0,6	0,4	0,5	0,6
23	Skotøy og skoreparasjoner	0,8	1,7	1,1	0,7	0,7	0,9	0,7
3	Bolig, lys og brensel	23,1	21,5	22,5	20,6	19,6	24,3	28,3
31	Bolig- og vedlikeholdsutgifter	18,1	13,6	15,2	14,9	15,0	20,2	24,7
32	Lys og brensel	5,0	8,0	7,3	5,8	4,6	4,1	3,6
4	Møbler og husholdningsutgifter	8,4	8,6	8,6	8,1	8,2	9,0	7,8
41	Møbler og golvtepper	2,8	2,4	2,0	3,2	2,8	3,1	3,1
42	Tekstiler, utstysvarer og prydgjenstander	1,1	1,2	0,7	0,6	1,1	1,1	1,8
43	Komfyrer, kjøleskap og annet elektrisk utstyr	1,6	1,4	2,1	1,5	1,8	1,7	0,9
44	Dekketøy, glass og kjøkkenutstyr	0,9	1,1	1,0	0,9	0,6	1,5	0,5
45	Diverse husholdningsartikler og tjenester	1,6	1,6	2,1	1,6	1,7	1,4	1,2
46	Leid hjelp til hjemmet	0,3	0,9	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2
5	Helsepleie	2,5	2,1	3,1	2,7	2,4	3,0	1,4
51	Helsepleie	2,5	2,1	3,1	2,7	2,4	3,0	1,4
6	Reiser og transport	22,9	15,3	18,9	22,8	25,9	23,2	23,8
61	Kjøp av egne transportmidler	8,6	2,6	6,9	9,8	10,7	7,2	10,0
62	Drift og vedlikehold av transportmidler	8,8	5,6	7,3	8,4	10,1	10,2	7,7
63	Bruk av offentlige transportmidler	3,1	3,3	2,1	2,1	2,0	4,1	4,8
64	Porto, telefon og telegram	2,3	3,8	2,7	2,5	3,2	1,7	1,3
7	Fritidssysler og utdanning	8,8	11,2	9,1	8,3	8,7	8,9	8,5
71	Fritidsutstyr	4,4	4,8	3,6	3,4	4,4	5,2	4,9
72	Offentlige forestillinger og andre tjenester	2,4	3,1	3,1	3,0	2,4	1,9	1,9
73	Bøker, aviser og tidsskrifter	1,8	3,2	2,2	1,9	1,6	1,6	1,7
74	Skolegang	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
8	Andre varer og tjenester	8,7	5,5	5,7	8,4	10,5	8,7	9,7
81	Personlig hygiene	1,8	2,8	1,8	1,7	2,0	1,8	1,5

Tabell 10.3.3 Par uten ugifte, hjemmeboende barn. Utgift pr. husholdning pr. år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986-1988. (fortsatt)

Vare Nr.	Vare og Tjenestegruppe	Alle	Inntekt, kroner					
				80000-	130000-	170000-	210000-	
			- 79999	129999	169999	209999	259999	260000-
Prosent								
82	Reiseeffekter, ur og smykker	0,7	0,9	0,8	0,4	0,7	0,8	0,9
83	Restauranter, hotell og selskapsreiser	5,7	1,8	3,0	6,2	6,8	5,9	6,8
84	Tjenester fra finansinstitusjoner	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,4
85	Andre tjenester	0,3	0,0	0,0	0,1	0,9	0,2	0,1
Tallet på husholdninger		1084	94	240	204	215	209	122
Andel av husholdninger		100,0	8,4	21,8	18,9	19,8	19,4	11,8
Personer pr. husholdning		2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,02

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.4 Par med ugifte, hjemmeboende barn 0-19 år. Utgift pr. husholdning pr. år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986-1988.

Vare Nr	Vare- og Tjenestegruppe	Alle	Inntekt, kroner					
			-129999	130000- 189999	190000- 229999	230000- 269999	270000- 349999	350000-
Prosent								
Forbruksutgift i alt.....		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0	Matvarer.....	15,1	17,5	17,2	16,0	14,7	13,9	12,9
00	Mjøl, gryn og bakervarer	1,7	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,4
01	Kjøtt og kjøttvarer.....	3,7	4,0	4,3	4,2	3,5	3,3	3,1
02	Fisk og fiskevarer.....	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9
03	Mjøl, fløte, ost og egg.....	2,9	3,6	3,4	3,0	2,9	2,6	2,4
04	Spisefett og oljer.....	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
05	Grønnsaker, frukt og bær.....	2,3	3,0	2,5	2,3	2,3	2,2	2,2
06	Poteter og varer av poteter.....	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
07	Sukker	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
08	Kaffe, te, kakao og kokesjokolade ..	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
09	Andre matvarer.....	2,0	2,0	2,2	2,1	1,9	1,8	1,6
1	Drikkevarer og tobakk.....	3,2	3,1	2,9	3,1	3,1	3,2	3,6
11	Drikkevarer.....	2,0	1,7	1,7	1,9	1,9	2,1	2,6
12	Tobakk.....	1,2	1,4	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
2	Klær og skotøy.....	8,5	7,4	8,3	8,9	8,7	8,5	8,7
21	Beklekningsartikler.....	6,8	5,9	6,3	7,1	6,9	6,8	7,3
22	Tøyer, garn o.l.....	0,5	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
23	Skotøy og skoreparasjoner	1,2	1,2	1,4	1,4	1,2	1,2	0,9
3	Bolig, lys og brensel.....	22,9	23,4	22,2	21,9	22,3	23,2	24,8
31	Bolig- og vedlikeholdsutgifter.....	18,8	18,5	17,7	17,8	18,5	19,5	21,1
32	Lys og brensel	4,0	4,8	4,5	4,2	3,9	3,7	3,7
4	Møbler og husholdningsutgifter.....	8,4	8,5	7,7	8,9	8,3	8,5	8,5
41	Møbler og golvtepper	2,7	3,1	2,4	2,8	2,3	2,8	2,9
42	Tekstiler, utstyrsvare og pyrdgjenstander.....	1,0	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0	1,3
43	Komfyrer, kjøleskap og annet elektrisk utstyr.....	1,0	1,5	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9

Tabell 10.3.4 Par med ugifte, hjemmeboende barn 0-19 år. Utgift pr. husholdning pr. år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986-1988. (fortsett)

Vare Nr	Vare- og Tjenestegruppe	Alle	Inntekt, kroner					
			130000-129999	190000-189999	230000-229999	270000-269999	349999	350000-
			Prosent					
44	Dekketøy, glass og kjøkkenutstyr..	1,0	0,7	1,1	0,8	1,2	0,8	1,1
45	Diverse husholdningsartikler og tjenester.....	1,5	1,2	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5
46	Leid hjelp til hjemmet.....	1,2	1,1	0,8	1,7	1,2	1,5	0,8
5	Helsepleie.....	1,5	1,6	1,3	1,6	1,6	1,4	1,7
51	Helsepleie.....	1,5	1,6	1,3	1,6	1,6	1,4	1,7
6	Reiser og transport.....	23,1	21,9	24,2	22,6	23,8	21,9	24,1
61	Kjøp av egne transportmidler.....	9,9	10,0	11,3	9,7	10,1	9,5	9,1
62	Drift og vedlikehold av transportmidler.....	9,1	8,1	9,4	9,6	8,8	8,5	9,9
63	Bruk av offentlige transportmidler.....	2,6	1,6	1,9	2,0	3,3	2,7	4,0
64	Porto, telefon og telegram.....	1,5	2,2	1,6	1,3	1,6	1,3	1,2
7	Fritidssysler og utdanning.....	9,6	10,2	9,1	9,7	10,1	10,8	7,2
71	Fritidsutstyr.....	4,8	5,8	4,5	5,0	5,6	5,5	2,5
72	Offentlige forestillinger og andre tjenester.....	2,6	2,4	2,7	2,5	2,7	2,4	2,9
73	Bøker, aviser og tidsskrifter.....	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,7
74	Skolegang.....	0,4	0,2	0,2	0,4	0,0	1,0	0,1
8	Andre varer og tjenester.....	7,7	6,5	7,1	7,3	7,5	8,5	8,5
81	Personlig hygiene.....	2,2	2,6	2,4	2,3	2,1	2,1	2,0
82	Reiseeffekter, ur og smykker.....	1,1	1,0	1,2	1,2	1,0	1,2	1,1
83	Restauranter, hotell og selskapsreiser.....	4,1	2,8	3,4	3,6	3,9	5,0	4,9
84	Tjenester fra finansinstitusjoner.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
85	Andre tjenester.....	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4	0,2	0,3
	Tallet på husholdninger.....	1714	160	404	341	286	346	177
	Andel av husholdninger.....	100,0	9,1	23,0	19,7	16,7	20,8	10,7
	Personer pr. husholdning.....	3,99	3,98	3,93	3,88	3,96	4,02	4,31

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.5 Par med to ugifte hjemmeboende barn 0-19 år. Utgift pr husholdning pr år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986 - 1988.

Vare- og Nr Tjenestegruppe	Alle	Inntekt, kroner					
		-129999	130000- 189999	190000- 229999	230000- 269999	270000- 349999	350000-
		Prosent					
Forbruksutgift	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 Matvarer.....	15,1	18,3	18,2	16,2	15,6	14,3	12,1
00 Mjøl, gryn og bakevarer.....	1,7	2,2	1,9	1,8	1,8	1,6	1,3
01 Kjøtt og kjøttvarer.....	3,7	4,5	4,4	4,1	3,8	3,6	2,9
02 Fisk og fiskevarer.....	1,0	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
03 Mjøl, fløte, ost og egg.....	2,9	3,7	3,7	3,1	2,9	2,7	2,1
04 Spisefett og oljer.....	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
05 Grønnsaker, frukt og bær.....	2,4	2,9	2,7	2,3	2,5	2,2	2,1
06 Poteter og varer av poteter.....	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
07 Sukker.....	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
08 Kaffe, te, kakao og kokesjokolade.....	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
09 Andre matvarer.....	2,0	2,0	2,4	2,1	2,0	1,9	1,6
1 Drikkevarer og tobakk.....	3,2	3,2	2,7	3,3	3,3	3,3	3,5
11 Drikkevarer.....	2,1	1,9	1,6	2,0	2,0	2,2	2,6
12 Tobakk.....	1,1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,1	0,9
2 Klær og skotøy.....	8,5	6,8	8,4	9,5	8,1	8,3	8,9
21 Bekledningsartikler.....	6,9	5,3	6,6	7,7	6,4	6,6	7,7
22 Tøyer, garn o.l.....	0,4	0,4	0,6	0,3	0,6	0,4	0,3
23 Skotøy og skoreparasjoner.....	1,2	1,2	1,3	1,5	1,1	1,2	0,9
3 Bolig, lys og brensel.....	23,6	25,5	23,2	20,0	22,9	24,9	24,7
31 Bolig- og vedlikeholdsutgifter.....	19,6	20,6	18,6	15,7	18,9	21,3	21,1
32 Lys og brensel.....	4,0	4,9	4,7	4,3	4,0	3,6	3,6
4 Møbler og husholdningsutgifter.....	8,3	8,3	8,2	8,3	7,7	8,2	8,8
41 Møbler og golvtepper.....	2,5	2,6	2,6	2,4	2,0	2,4	3,1
42 Tekstiler, utstyr og prydgjenstand.....	1,0	0,8	0,7	1,2	1,0	1,1	1,2
43 Komfyrer, kjøleskap o.a. el. utstyr.....	0,9	1,4	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0
44 Dekketøy, glass og kjøkkenutstyr.....	1,0	0,9	1,3	0,9	1,2	0,6	1,0
45 Div husholdningsart. og tjenester.....	1,4	1,3	1,8	1,2	1,4	1,4	1,5
46 Leid hjelp til hjemmet.....	1,4	1,4	0,8	1,8	1,3	1,8	0,9
5 Helsepleie.....	1,5	1,5	1,2	2,4	1,4	1,3	1,4
51 Helsepleie.....	1,5	1,5	1,2	2,4	1,4	1,3	1,4
6 Reiser og transport.....	22,9	18,3	21,5	24,8	24,2	21,0	25,0
61 Kjøp av egne transportmidler.....	9,6	7,9	9,2	11,9	8,9	9,3	9,8
62 Drift vedlikehold av transport- midler.....	9,0	8,0	9,5	9,6	9,2	8,3	9,4
63 Bruk av offentlig transport.....	3,0	1,4	1,5	2,0	4,5	2,3	4,8
64 Porto, telefon og telegram.....	1,3	1,0	1,3	1,4	1,7	1,2	1,0
7 Fritidssysler og utdanning.....	9,2	11,6	9,6	8,5	9,9	10,7	6,3
71 Fritidsutstyr.....	4,2	8,2	4,6	3,5	5,1	5,1	1,3
72 Off. forestillinger og andre tjen.....	2,7	2,0	3,1	2,5	2,8	2,5	2,8
73 Bøker, aviser mv.....	1,9	1,4	1,6	1,7	2,0	2,0	1,9
74 Skolegang.....	0,5	0,0	0,3	0,7	0,1	1,1	0,2
8 Andre varer og tjenester.....	7,7	6,5	6,9	7,0	6,8	8,0	9,4
81 Personlig hygiene.....	2,1	2,0	2,6	2,2	2,0	1,9	1,9
82 Reiseeffekter, ur, smykker mv.....	1,1	1,2	0,9	1,4	0,8	1,1	1,2
83 Restauranter, hotell og selskaps- reiser.....	4,3	3,3	3,1	3,3	3,9	4,8	5,9
84 Tjenester fra finansinstitusjoner.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
85 Andre tjenester.....	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Tallet på husholdninger.....	826	67	159	133	156	186	125

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.6 Gjennomsnittlig utgift til barneklær og barnesko for par med barn, yngste barn 0-6 år, i ulike grupper etter størrelse på forbruksutgift, 1989-1990. Kroner

	129 999	189 999	229 999	269 999	349 999	Alle
Klær for barn.....	0,7	1,4	1,5	1,0	1,9	1,5
Sko for barn.....	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
Klær og sko for barn.....	1,2	1,9	2,0	1,5	2,3	2,0
Antall observasjoner.....	50	97	81	68	63	429

Tabell 10.3.7 Par med to barn. Utgift pr. år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986 -1988. Kroner

Vare- og Nr	Tjenestegruppe	Alle	Inntekt, kroner					
			130000-	190000-	230000-	270000-		
			129999	189999	229999	269999	349999	350000-
Forbruksutgift		253 069	195 830	190 478	229 927	248 269	280 288	343 607
00 Matvarer		38 231	35 763	34 670	37 256	38 695	40 033	41 406
01 Mjøl, gryn og bakevarer		4 285	4 305	3 691	4 163	4 490	4 528	4 492
02 Kjøtt og kjøttvarer		9 427	8 895	8 431	9 355	9 368	10 103	10 006
03 Fisk og fiskevarer		2 478	1 810	2 057	2 438	2 566	2 659	2 970
04 Mjøl, fløte, ost og egg		7 264	7 155	7 127	7 185	7 187	7 454	7 367
05 Spisefett og oljer		948	1 062	1 037	948	930	858	943
06 Grønnsaker, frukt og bær		5 985	5 771	5 194	5 401	6 204	6 094	7 181
07 Poteter og varer av poteter		1 284	1 215	1 111	1 358	1 397	1 344	1 223
08 Sukker		325	297	335	335	339	352	263
09 Kaffe, te, kakao og kokesjokolade		1 250	1 371	1 079	1 148	1 231	1 351	1 368
Andre matvarer		4 986	3 882	4 607	4 924	4 983	5 290	5 593
1 Drikkevarer og tobakk		8 198	6 170	5 159	7 512	8 144	9 178	12 074
11 Drikkevarer		5 328	3 744	2 989	4 663	4 935	6 087	8 874
12 Tobakk		2 869	2 426	2 171	2 849	3 209	3 091	3 200
2 Klær og skotøy		21 509	13 341	16 077	21 941	20 104	23 188	30 711
21 Bekledningsartikler		17 415	10 367	12 561	17 643	15 905	18 552	26 506
22 Tøyer, garn o.l.		1 096	690	1 048	768	1 411	1 169	1 196
23 Skotøy og skoreparasjoner		2 999	2 283	2 468	3 530	2 788	3 467	3 009
3 Bolig, lys og brensel		59 715	49 944	44 260	46 019	56 906	69 736	84 907
31 Bolig- og vedlikeholdsutgifter		49 573	40 353	35 363	36 025	46 912	59 628	72 659
32 Lys og brensel		10 142	9 591	8 897	9 994	9 994	10 108	12 248
4 Møbler og husholdningsutgifter		20 923	16 305	15 655	19 191	19 170	23 050	30 072
41 Møbler og golvtepper		6 408	5 087	4 868	5 539	5 000	6 851	10 757
42 Tekstiler, utstyr og prydgjenstand		2 635	1 471	1 392	2 676	2 414	3 066	4 259
43 Komfyrer, kjøleskap o.a. el. utstyr		2 378	2 831	1 934	2 123	2 019	2 404	3 318
44 Dekketøy, glass og kjøkkenutstyr		2 431	1 689	2 529	1 974	3 087	1 740	3 374
45 Div husholdningsart. og tjenester		3 639	2 503	3 334	2 712	3 530	3 887	5 243
46 Leid hjelp til hjemmet		3 431	2 724	1 597	4 166	3 121	5 102	3 121
5 Helsepleie		3 810	2 976	2 372	5 418	3 464	3 749	4 820
51 Helsepleie		3 810	2 976	2 372	5 418	3 464	3 749	4 820
6 Reiser og transport		57 988	35 829	40 975	57 063	60 196	58 941	85 840
61 Kjøp av egne transportmidler		24 260	15 545	17 466	27 287	22 043	26 076	33 522
62 Drift vedlikehold av transportmidler		22 888	15 698	18 117	22 106	22 827	23 239	32 384
63 Bruk av offentlig transport		7 632	2 663	2 874	4 492	11 190	6 333	16 474
64 Porto, tlf og telegram		3 209	1 924	2 517	3 179	4 136	3 293	3 460
7 Fritidssysler og utdanning		23 273	22 714	18 247	19 444	24 668	30 105	21 557
71 Fritidsutstyr		10 609	16 083	8 814	8 013	12 762	14 310	4 583

Tabell 10.3.7 Par med to barn. utgift pr. år i forskjellige størrelsesgrupper for inntekt etter vare- og tjenestegruppe. 1986 - 1988. Kroner (fortsatt)

Vare Nr	Vare- og Tjenestegruppe	Alle	Inntekt, kroner					
			-129999	130000-189999	190000-229999	230000-269999	270000-349999	350000-
72	Off. forestillinger	6 723	3 888	5 883	5 789	6 843	6 954	9 558
73	Bøker, aviser mv	4 682	2 743	3 056	3 991	4 868	5 668	6 568
74	Skolegang	1 259	0	493	1 650	194	3 174	847
8	Andre varer og tjenester	19 422	12 789	13 063	16 083	16 923	22 307	32 221
81	Personlig hygiene	5 280	4 007	5 043	4 944	4 998	5 461	6 591
82	Reiseeffekter, ur, smykker mv	2 761	2 285	1 766	3 304	1 998	2 998	4 186
83	Restauranter, hotell- og selskapsreiser	10 905	6 441	5 917	7 535	9 671	13 342	20 204
84	Tjenester fra finansinstitusjoner	91	0	75	91	8	153	163
85	Andre tjenester	385	57	262	210	249	353	1 077
Tallet på husholdninger		826	67	159	133	156	186	125

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

10.3.3 Forbruksandeler

En husholdnings forbruksandel for en vare angir hvor stor andel av totalforbruket av denne varen husholdningen har. Den angir også hvor stor andel av en skatt (et subsidium) på varen som bæres av (tilfaller) husholdningen. Dersom en subsidierer vare 1 og beskatter vare 2, vil en husholdning tjene på dette dersom den har større forbruksandel av vare 1 enn av vare 2. Forbruksandeler er derfor best egnet til å angi fordelingsvirkningene av skatter og subsidier. Imidlertid er det nær sammenheng mellom budsjettandeler og forbruksandeler. Dersom en husholdning har en større andel av forbruket av vare 1 i forhold til andel av forbruket av vare 2 enn det en annen husholdning har, har den første husholdningen også en relativt større budsjettandel for vare 1 i forhold til budsjettandelen for vare 2.²

² Dette kan lettest vises om vi innfører noen symboler. La x_1 og x_2 være kvanta av varene 1 og 2 og de tilhørende prisene være p_1 og p_2 . La videre x_{1a} og x_{2a} være husholdning a's forbruk av vare 1 og vare 2 og la I_a være a's inntekt. Tilsvarende notasjon brukes for husholdning b. Da gjelder altså at dersom husholdning a har en større andel av forbruket av vare 1 i forhold til vare andel av vare 2 enn det husholdning b har:

$$\frac{x_{1a}/x_1}{x_{2a}/x_2} > \frac{x_{1b}/x_1}{x_{2b}/x_2}$$

gjelder også at:

$$\frac{p_1 x_{1a}/I_a}{p_2 x_{2a}/I_a} > \frac{p_1 x_{1b}/I_b}{p_2 x_{2b}/I_b}$$

dvs at husholdning a's budsjettandel for vare 1 sammenlignet med budsjettandelen for vare 2 er større enn for husholdning b.

Tabellene 10.3.8 - 10.3.12 tar utgangspunkt i én husholdning av en spesiell type (enslig forsørger, 2 voksne med 2 barn, 2 voksne med 3 eller flere barn, par uten barn og enslige pensjonister) med samlet forbruksutgift i et bestemt intervall. Tallene i tabellene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppe i befolkningen. For å angi andelen i en hensiktsmessig størrelsesorden, er alle tall multiplisert med 100 000.

For å studere fordelingsvirkningen av en skatt, vil det være interessant å se mer systematisk på hvordan forbruksandeler varierer med inntekt. Da vil ikke 10.3.8 - 10.3.12 gi et godt bilde siden forbruksandeler for en vare normalt vil øke med økende forbruksutgift. Dette kan vi løse ved å se hvordan en husholdnings forbruksandel av en vare varierer med total forbruksutgift når vi ser denne i forhold til husholdningens andel av totale forbruksutgifter (av alle varer). Dette er gjort i tabell 10.3.13 for husholdningstyper 2 voksne, 2 barn.

Tabeller av denne typen er viktige for å kunne vurdere fordelingseffekten av å subsidiere eller beskatte ulike typer av varer og tjenester. Om vi ser nærmere på familier med 2 voksne og 2 barn som beskrevet i tabell 10.3.9, får vi et bilde av hvordan ulike avgifter eller subsidier vil fordele seg på familier av denne typen alt etter hvilken inntekt (egentlig total forbruksutgift) de har. I hvert tilfelle tenker vi oss en gruppe på 100 000 familier. Ved subsidiering (eller avgiftslette) på melk, fløte, ost og egg vil høyinntektsfamilier få en noe større andel av avgiftsletten enn familier med lavere inntekt, men forskjellen er ikke stor. Ser vi derimot på kjøtt og kjøttvarer, vil familier i

Tabell 10.3.8 Tabellen tar utgangspunkt i en enslig forsørger med samlet forbruksutgift i et bestemt intervall. Tallene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

Enslige forsørgere					
Samlet forbruksutgift, Kroner					
	70 000-	130 000-	200 000-	300 000	
	69 999	129 999	199 999	299 999	
Matvarer	4,24	5,25	6,41		
Mjøl, gryn og bakevarer	4,15	4,62	5,73		
Kjøtt og kjøttvarer	3,66	5,16	8,02		
Fisk og fiskevarer	3,37	7,11	4,79		
Mjølk, fløte, ost og egg	4,54	5,25	6,04		
Spisefett og oljer	4,00	3,24	4,22		
Grønnsaker, frukt og bær	4,98	4,65	5,26		
Poteter og varer av poteter	4,98	4,84	6,51		
Sukker	3,95	5,25	1,56		
Kaffe, te, kakao/kokësjokolade	4,54	5,19	4,64		
Andre matvarer	4,68	6,10	7,97		
Meieriprodukter	4,44	5,28	6,15		
Smør og margarin	4,00	3,24	4,22		
Drikkevarer	2,24	3,71	7,71		
Tobakk	3,37	5,97	7,81		
Klær	3,17	6,45	8,49		
Skotøy	3,85	8,71	2,14		
Klær for barn	2,54	16,16	4,53		
Sko for barn	4,44	17,23	7,29		
Bolig	3,56	6,26	8,23		
Strøm	5,80	5,09	6,46		
Brensel	4,20	4,37	5,63		
Møbler	6,68	4,84	6,25		
Elektr. hush.app.	3,51	5,60	8,59		
Husholdn. utstyr	2,05	6,07	2,45		
Diverse varer	4,93	5,22	5,31		
Diverse tjenester	3,22	10,97	15,94		
Kjøp av bil mv.	3,17	3,27	6,88		
Drift og vedlikeh.	2,00	3,71	7,03		
Offentlig transport	2,49	5,06	6,30		
Porto, tlf og telegr	0,05	10,19	10,42		
TV, båter mv.	2,93	1,67	7,97		
Sportsutstyr mv.	2,98	5,41	10,26		
Off. forestillinger	5,17	4,03	15,83		
Bøker, aviser mv.	2,98	5,75	7,24		
Personlig hygiene	4,05	5,28	8,91		
Smykker mv.	2,00	15,16	1,88		
Andre tjenester	0,83	3,02	3,70		
Rest. hotell etc.	1,76	4,31	6,61		
Selskapsreiser	1,17	2,80	5,89		
Forbruksutgift i alt	3,37	5,35	7,71		
Andel av alle hush.	0,26	1,17	1,82	1,10	0,29
Estimert antall hush.	4.500	20.500	31.800	19.200	5.100
Antall observasjoner	6	26	40	24	6

Tabell 10.3.9 Tabellen tar utgangspunkt i en familie på 2 voksne og 2 barn med samlet forbruksutgift i et bestemt intervall. Tallene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denn varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

	2 voksne, 2 barn				
	Samlet forbruksutgift. Kroner				
	69 999	70 000- 129 999	130 000- 199 999	200 000- 299 999	300 000
Matvarer		5,89	7,63	9,02	9,93
Mjøl, gryn og bakevarer		5,80	7,73	9,05	9,88
Kjøtt og kjøttvarer		5,36	7,26	8,74	10,47
Fisk og fiskevarer		5,54	6,03	6,98	9,23
Mjøl, fløte, ost og egg		7,10	8,94	9,37	9,21
Spisefett og oljer		8,13	7,13	7,60	8,31
Grønnsaker, frukt og bær		5,04	7,15	9,15	9,34
Poteter og varer av poteter		6,47	8,61	9,34	9,52
Sukker		8,48	7,01	7,74	9,57
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade		4,82	6,85	6,78	7,85
Andre matvarer		5,71	7,98	11,06	12,18
Meieriprodukter		7,10	9,07	9,48	9,23
Smør og margarin		8,13	7,13	7,60	8,31
Drikkevarer		2,68	4,69	6,99	14,49
Tobakk		5,13	6,06	7,72	10,77
Klær		2,41	6,43	9,02	15,50
Skotøy		4,24	7,06	10,69	11,58
Klær for barn		4,02	8,74	12,89	30,40
Sko for barn		7,72	9,45	17,38	15,79
Bolig		3,75	6,50	8,48	13,48
Strøm		6,43	7,10	7,64	8,76
Brensel		4,20	3,93	4,34	3,62
Møbler		4,11	4,49	7,99	14,74
Elektr. hush.app.		3,79	7,31	6,89	12,36
Husholdn. utstyr		2,28	3,02	4,41	13,46
Diverse varer		5,63	5,28	8,63	10,33
Diverse tjenester		3,35	3,74	12,43	21,06
Kjøp av bil mv		-1,03	1,81	4,87	15,33
Drift og vedlikeh.		3,13	4,35	8,75	14,49
Offentlig transport		1,92	3,54	5,39	15,55
Porto, tlf og telegr.		0,94	4,80	5,78	10,41
TV, båt,ater mv		1,96	4,41	7,25	14,30
Sportsutstyr mv		2,99	6,50	9,64	17,59
Off. forestillinger		2,90	4,16	7,18	15,61
Bøker,aviser mv		1,96	4,64	7,57	12,08
Personlig hygiene		5,40	7,24	9,16	10,94
Smykker mv		3,30	4,77	10,29	17,96
Andre tjenester		0,00	1,25	7,89	10,04
Rest. hotell etc		1,65	3,55	7,47	12,31
Selskapsreiser		1,70	2,55	5,92	12,99
Forbruksutgift i alt		3,48	5,51	8,03	13,09
Andel av alle hush	0,13	1,28	3,67	4,97	4,15
Estimert antall hush	2.300	22.400	64.200	87.000	72.600
Antall observasjoner	4	40	112	150	123

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.10 Tabellen tar utgangspunkt i en familie på 2 voksne og 3 barn eller flere med samlet forbruksutgift i et bestemt intervall. Tallene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

					2 voksne, 3 eller flere barn			
					Samlet forbruksutgift. Kroner			
					70 000-	130 000-	200 000-	300 000
					69 999	129 999	199 999	299 999
Matvarer					7,93	10,15	11,90	
Mjøl, gryn og bakevarer					8,02	10,22	11,88	
Kjøtt og kjøttvarer					7,36	9,14	13,87	
Fisk og fiskevarer					6,48	6,25	8,10	
Mjølk, fløte, ost og egg					9,82	11,49	10,69	
Spisefett og oljer					8,68	8,42	8,47	
Grønnsaker, frukt og bær					7,44	11,43	11,24	
Poteter og varer av poteter					7,40	9,32	11,51	
Sukker					14,89	8,75	12,72	
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade					6,78	8,42	9,47	
Andre matvarer					6,96	12,17	14,26	
Meieriprodukter					9,87	11,75	10,82	
Smør og margarin					8,68	8,42	8,47	
Drikkevarer					3,83	6,01	11,12	
Tobakk					4,23	3,86	8,81	
Klær					6,39	9,74	15,81	
Skotøy					11,01	11,07	21,88	
Klær for barn					15,55	17,00	27,07	
Skø for barn					30,26	22,39	35,68	
Bolig					5,81	7,54	13,64	
Strøm					7,14	7,98	8,81	
Brænsel					4,54	4,76	6,98	
Møbler					4,76	7,52	13,00	
Elektr. hush. app.					5,11	7,28	7,67	
Husholdn. utstyr					2,64	4,12	11,30	
Diverse varer					7,97	9,69	10,98	
Diverse tjenester					4,14	11,95	24,85	
Kjøp av bil mv.					3,70	11,21	49,50	
Drift og vedlikeh.					4,10	8,18	13,68	
Offentlig transport					4,45	5,59	18,05	
porto, tlf og telegram					3,13	3,62	10,53	
TV, båter mv.					5,59	6,38	22,49	
Sportsutstyr mv					4,19	7,19	19,54	
Off. forestillinger					5,55	10,75	15,97	
Bøker, aviser mv					5,51	7,32	12,63	
Personlig hygiene					7,71	9,10	12,54	
Smykker mv.					4,54	6,89	13,04	
Andre tjenester					0,53	10,70	3,66	
Rest. hotell etc.					4,01	4,76	12,84	
Selskapsreiser					1,76	2,00	5,45	
Forbruksutgift i alt					5,55	18,07	13,66	
Andel av alle hush.			80,03		0,42	1,30	2,61	2,50
Estimert antall hush.		6500			7.300	22.700	45.600	43.700
Antall observasjoner		1			13	41	81	77

Tabell 10.3.11 Tabellen tar utgangspunkt i et par uten barn med samlet forbruksutgift i et bestemt intervall. Tallene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

	Par uten barn				
	Samlet forbruksutgift. Kroner				
	- 69 999	70 000- 129 999	130 000- 199 999	200 000- 299 999	300 000 -
Matvarer	3,78	5,15	6,02	6,51	6,71
Mjøl, gryn og bakevarer	4,37	5,19	5,47	5,47	5,90
Kjøtt og kjøttvarer	2,62	5,58	6,78	7,51	5,72
Fisk og fiskevarer	4,70	6,03	7,61	7,69	8,31
Mjøl, fløte, ost og egg	4,46	5,12	5,39	5,29	5,65
Spisefettog oljer	6,64	6,71	6,04	5,71	6,22
Grønnsaker, frukt og bær	4,42	4,75	6,29	6,93	8,49
Poteter og varer av poteter	3,45	4,98	6,00	6,30	5,14
Sukker	7,32	7,44	5,67	3,97	5,02
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade	5,19	7,11	6,22	6,08	5,34
Andre matvarer	2,02	3,21	4,64	6,60	9,05
Meieriprodukter	4,55	5,08	5,31	5,26	5,45
Smør og margarin	6,64	6,71	6,04	5,71	6,22
Drikkevarer	1,63	3,34	6,60	10,30	13,90
Tobakk	2,44	4,21	7,21	8,60	9,32
Klær	1,52	3,17	4,53	5,84	12,88
Skotøy	0,29	1,28	4,61	6,56	11,58
Klær for barn	0,00	0,42	0,73	1,42	2,05
Sko for barn	0,02	0,04	0,25	0,97	0,34
Bolig	1,45	2,42	4,65	8,25	14,35
Strøm	4,79	5,23	5,66	5,63	7,36
Brensel	5,87	6,45	7,66	8,03	7,77
Møbler	1,69	3,67	7,76	9,02	14,10
Elektr. hush.app.	3,32	5,10	5,62	8,52	11,71
Husholdn. utstyr	1,12	3,25	5,34	9,88	20,95
Diverse varer	1,89	4,14	5,84	6,05	7,00
Diverse tjenester	1,16	1,42	3,01	2,57	6,13
Kjøp av bil mv.	-3,49	0,34	3,81	11,81	26,06
Drift og vedlikeh.	1,36	2,64	4,59	8,92	14,03
Offentlig transport	0,42	2,41	5,85	10,44	11,28
Porto, tlf og telegr.	0,31	4,12	5,95	7,64	8,04
TV, båter mv.	1,14	4,15	6,24	8,47	17,48
Sportsutstyr mv.	0,81	2,65	5,08	5,97	12,34
Off. forestillinger	1,10	3,77	5,29	5,17	12,41
Bøker, aviser mv.	1,49	3,60	6,04	6,45	10,95
Personlig hygiene	2,15	3,54	7,11	6,27	9,62
Smykker mv.	0,90	2,55	3,16	6,97	19,73
Andre tjenester	0,26	1,61	1,20	5,43	9,71
Rest. hotell etc.	0,55	2,04	4,38	11,64	15,65
Selskapsreiser	1,12	4,42	7,26	8,13	32,18
Forbruksutgift i alt	1,63	3,27	5,31	7,98	13,13
Andel av alle hush.	2,60	7,41	6,79	4,78	2,54
Estimert antall hush.	45.500	129.600	118.800	83.600	44.400
Antall observasjoner	68,00	192,00	174,00	120,00	64,00

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell-10.3.12 Tabellen tar utgangspunkt i en enslig pensjonist med samlet forbruksutgift i et bestemt intervall. Tallene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

Enslige pensjonister					Enslige pensjonister				
Samlet forbruksutgift, Kroner					Samlet forbruksutgift, Kroner				
70 000-	130 000-	200 000-	300 000		70 000-	130 000-	200 000-	300 000	
69 999	129 999	199 999	299 999		69 999	129 999	199 999	299 999	
Matvarer	2,54	3,38			2,54	3,38			
Mjøl, gryn og bakevarer	2,92	3,55			2,92	3,55			
Kjøtt og kjøttvarer	2,15	3,27			2,15	3,27			
Fisk og fiskevarer	3,06	4,51			3,06	4,51			
Mjolk, fløte, ost og egg	2,86	3,20			2,86	3,20			
Spisefett og oljer	3,82	3,88			3,82	3,88			
Grønnsaker, frukt og bær	2,57	4,12			2,57	4,12			
Poteter og varer av poteter	2,14	2,47			2,14	2,47			
Sukker	4,80	4,56			4,80	4,56			
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade	3,51	4,34			3,51	4,34			
Andre matvarer	1,51	1,96			1,51	1,96			
Meieriprodukter	2,77	2,99			2,77	2,99			
Smør og margarin	3,82	3,88			3,82	3,88			
Drikkevarer	1,45	2,04			1,45	2,04			
Tobakk	1,13	1,75			1,13	1,75			
Klær	1,19	2,99			1,19	2,99			
Skotøy	1,81	3,03			1,81	3,03			
Klær for barn	0,15	0,10			0,15	0,10			
Sko for barn	0,42	0,00			0,42	0,00			
Bolig	1,52	2,76			1,52	2,76			
Strøm	3,62	3,89			3,62	3,89			
Brensel	5,92	5,65			5,92	5,65			
Møbler	0,61	2,38			0,61	2,38			
Elektr. hush. app.	1,91	3,38			1,91	3,38			
Husholdn. utstyr	1,07	2,01			1,07	2,01			
Diverse varer	2,09	3,76			2,09	3,76			
Diverse tjenester	1,67	3,66			1,67	3,66			
Kjøp av bil mv.	0,01	0,44			0,01	0,44			
Drift og vedlikeh.	0,52	0,94			0,52	0,94			
Offentlig transport	0,69	1,82			0,69	1,82			
Porto, tlf og telegr.	2,35	9,95			2,35	9,95			
TV, båter mv.	1,47	2,84			1,47	2,84			
Sportsutstyr mv.	0,74	2,57			0,74	2,57			
Off. forestillinger	1,23	2,93			1,23	2,93			
Bøker, aviser mv.	2,14	4,18			2,14	4,18			
Personlig hygiene	1,38	2,59			1,38	2,59			
Smykker mv.	0,77	0,70			0,77	0,70			
Andre tjenester	0,55	0,78			0,55	0,78			
Rest. hotell etc.	0,95	1,43			0,95	1,43			
Selskapsreiser	2,25	5,15			2,25	5,15			
Forbruksutgift i alt	1,53	2,81			1,53	2,81			
Andel av alle hush.	8,57	3,36	0,75	0,06	8,57	3,36	0,75	0,06	
Estimert antall hush.	149 900	58 800	13 100	1 100	149 900	58 800	13 100	1 100	
Antall observasjoner	143	52	12		143	52	12		

Tabell 10.3.13 Tabellen tar utgangspunkt i husholdningsgruppen 2 voksne, 2 barn med samlet forbruksutgift i et bestemt intervall Tallene i tabellen angir: forholdstallet mellom vedkommendes gruppes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen dividert på forholdstallet mellom gruppens og befolkningens totale forbruksutgift. Alle tallene er angitt i prosent. Tallene er fra 1989-1990.

	2 voksne, 2 barn				
	Samlet forbruksutgift. Kroner				
	- 69 999	70 000- 129 999	130 000- 199 999	200 000- 299 999	300 000 -
Matvarer		1,69	1,38	1,12	0,76
Mjøl, gryn og bakevarer		1,67	1,40	1,13	0,75
Kjøtt og kjøttvarer		1,54	1,32	1,09	0,80
Fisk og fiskevarer		1,59	1,09	0,87	0,71
Mjøl, fløte, ost og egg		2,04	1,62	1,17	0,70
Spisefett og oljer		2,33	1,29	0,95	0,63
Grønnsaker, frukt og bær		1,45	1,30	1,14	0,71
Poteter og varer av poteter		1,86	1,56	1,16	0,73
Sukker		2,44	1,27	0,96	0,73
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade		1,38	1,24	0,84	0,60
Andre matvarer		1,64	1,45	1,38	0,93
Meieriprodukter		2,04	1,64	1,18	0,71
Smør og margarin		2,33	1,29	0,95	0,63
Drikkevarer		0,77	0,85	0,87	1,11
Tobakk		1,47	1,10	0,96	0,82
Klær		0,69	1,17	1,12	1,18
Skotøy		1,22	1,28	1,33	0,89
Klær for barn		1,15	1,58	1,60	2,32
Sko for barn		2,22	1,71	2,16	1,21
Bolig		1,08	1,18	1,06	1,03
Strøm		1,85	1,29	0,95	0,67
Brensel		1,21	0,71	0,54	0,28
Møbler		1,18	0,81	0,99	1,13
Elektr. hush.app.		1,09	1,32	0,86	0,94
Husholdn. utstyr		0,65	0,55	0,55	1,03
Diverse varer		1,62	0,96	1,07	0,79
Diverse tjenester		0,96	0,68	1,55	1,61
Kjøp av bil mv.		-0,29	0,33	0,61	1,17
Drift og vedlikeh.		0,90	0,79	1,09	1,11
Offentlig transport		0,55	0,64	0,67	1,19
Porto, tlf og telegr		0,27	0,87	0,72	0,80
TV, båter mv.		0,56	0,80	0,90	1,09
Sportsutstyr mv		0,86	1,18	1,20	1,34
Off. forestillinger		0,83	0,75	0,89	1,19
Bøker, aviser mv		0,56	0,84	0,94	0,92
Personlig hygiene		1,55	1,31	1,14	0,84
Smykker mv		0,95	0,86	1,28	1,37
Andre tjenester		0,00	0,23	0,98	0,77
Rest. hotell etc		0,47	0,64	0,93	0,94
Selskapsreiser		0,49	0,46	0,74	0,99
Forbruksutgift i alt		1,00	1,00	1,00	1,00
Andel av alle hush	0,13	1,28	3,67	4,97	4,15
Estimert antall hush	2 300	22 400	64 200	87 000	72 600
Antall observasjoner	4	40	112	150	123

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.14 Tabellen tar utgangspunkt i en person med forbruksutgift i intervallet [70 000, 129 999] og som er av en bestemt husholdningstype. Tallene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

	Forbruksutgift kroner: [70 000, 129 999]				
	Ensl. fors.	2 voks. 2 barn	2 voks. ≥ 3 barn	Par ut. barn	Ensl. pensj.
Matvarer	4,24	5,89		5,15	3,38
Mjøl, gryn og baktevarer	4,15	5,80		5,19	3,55
Kjøtt og kjøttvarer	3,66	5,36		5,58	3,27
Fisk og fiskevarer	3,37	5,54		6,03	4,51
Mjolk, fløte, ost og egg	4,54	7,10		5,12	3,20
Spisefett og oljer	4,00	8,13		6,71	3,88
Grønnsaker, frukt og bær	4,98	5,04		4,75	4,12
Poteter og varer av poteter	4,98	6,47		4,98	2,47
Sukker	3,95	8,48		7,44	4,56
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade	4,54	4,82		7,11	4,34
Andre matvarer	4,68	5,71		3,21	1,96
Meieriprodukter	4,44	7,10		5,08	2,99
Smør og margarin	4,00	8,13		6,71	3,88
Drikkevarer	2,24	2,68		3,34	2,04
Tobakk	3,37	5,13		4,21	1,75
Klær	3,17	2,41		3,17	2,99
Skotøy	3,85	4,24		1,28	3,03
Klær for barn	2,54	4,02		0,42	0,10
Sko for barn	4,44	7,72		0,04	0,00
Bolig	3,56	3,75		2,42	2,76
Strøm	5,80	6,43		5,23	3,89
Brensel	4,20	4,20		6,45	5,65
Møbler	6,68	4,11		3,67	2,38
Elektr. hush. app	3,51	3,79		5,10	3,38
Husholdn. utstyr	2,05	2,28		3,25	2,01
Diverse varer	4,93	5,63		4,14	3,76
Diverse tjenester	3,22	3,35		1,42	3,66
Kjøp av bil mv	3,17	-1,03		0,34	0,44
Drift og vedlikeh.	2,00	3,13		2,64	0,94
Offentlig transport	2,49	1,92		2,41	1,82
Porto, tlf og telegr	0,05	0,94		4,12	9,95
TV, båter mv	2,93	1,96		4,15	2,84
Sportsutstyr mv	2,98	2,99		2,65	2,57
Off. forestillinger	5,17	2,90		3,77	2,93
Bøker, aviser mv	2,98	1,96		3,60	4,18
Personlig hygiene	4,05	5,40		3,54	2,59
Smykker mv	2,00	3,30		2,55	0,70
Andre tjenester	0,83	0,00		1,61	0,78
Rest. hotell etc	1,76	1,65		2,04	1,43
Selskapsreiser	1,17	1,70		4,42	5,15
Forbruksutgift i alt	3,37	3,48		3,27	2,81
Andel av alle hush.	1,17	1,28		7,41	3,36
Estimert antall hush.	20 500	22 400		129 600	58 800
Antall observasjoner	26	40		192	52

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.15 Tabellen tar utgangspunkt i en person med forbruksutgift i intervallet [130 000, 199 999] og som er av en bestemt husholdningstype. Tallene angir forholdet mellom vedkommedes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

	Forbruksutgift kroner: [130 000, 199 999]				
	Ensl. fors.	2 voks. 2 barn	2 voks. ≥ 3 barn	Pu.r ut. barn	Ensl. pensj.
Matvarer	5,25	7,63	7,93	6,02	
Mjøl, gryn og bakevarer	4,62	7,73	8,02	5,47	
Kjøtt og kjøttvarer	5,16	7,26	7,36	6,78	
Fisk og fiskevarer	7,11	6,03	6,48	7,61	
Mjøl, fløte, ost og egg	5,25	8,94	9,82	5,39	
Spisefett og oljer	3,24	7,13	8,68	6,04	
Grønnsaker, frukt og bær	4,65	7,15	7,44	6,29	
Poteter og varer av poteter	4,84	8,61	7,40	6,00	
Sukker	5,25	7,01	14,89	5,67	
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade	5,19	6,85	6,78	6,22	
Andre matvarer	6,10	7,98	6,96	4,64	
Meieriprodukter	5,28	9,07	9,87	5,31	
Smør og margarin	3,24	7,13	8,68	6,04	
Drikkevarer	3,71	4,69	3,83	6,60	
Tobakk	5,97	6,06	4,23	7,21	
Klær	6,45	6,43	6,39	4,53	
Skotøy	8,71	7,06	11,01	4,61	
Klær for barn	16,16	8,74	15,55	0,73	
Sko for barn	17,23	9,45	30,26	0,25	
Bolig	6,26	6,50	5,81	4,65	
Strøm	5,09	7,10	7,14	5,66	
Brensel	4,37	3,93	4,54	7,66	
Møbler	4,84	4,49	4,76	7,76	
Elektr. hush.app.	5,60	7,31	5,11	5,62	
Husholdn. utstyr	6,07	3,02	2,64	5,34	
Diverse varer	5,22	5,28	7,97	5,84	
Diverse tjenester	10,97	3,74	4,14	3,01	
Kjøp av bil mv	3,27	1,81	3,70	3,81	
Drift og vedlikeh.	3,71	4,35	4,10	4,59	
Offentlig transport	5,06	3,54	4,45	5,85	
Porto, tlf og telegr	10,19	4,80	3,13	5,95	
TV, båter mv	1,67	4,41	5,59	6,24	
Sportsutstyr mv	5,41	6,50	4,19	5,08	
Off. forestillinger	4,03	4,16	5,55	5,29	
Bøker, aviser mv	5,75	4,64	5,51	6,04	
Personlig hygiene	5,28	7,24	7,71	7,11	
Smykker mv	15,16	4,77	4,54	3,16	
Andre tjenester	3,02	1,25	0,53	1,20	
Rest. hotell etc	4,31	3,55	4,01	4,38	
Selskapsreiser	2,80	2,55	1,76	7,26	
Forbruksutgift i alt	5,35	5,51	5,55	5,31	
Andel av alle hush	1,82	3,67	1,30	6,79	
Estimert antall hush.	31 800	64 200	22 700	118 800	
Antall observasjoner	40	112	41	174	

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.16 Tabellen tar utgangspunkt i en person med forbruksutgift i intervallet [200 000, 299 999] og som er av en bestemt husholdningstype. Tallene angir forholdet mellom vedkomendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

Forbruksutgift kroner: [200 000, 299 999]					
	Ensl. fors.	2 voks. 2 barn	2 voks. ≥ 3 barn	Pu.r ut. barn	Ensl. pensj.
Matvarer	6,41	9,02	10,15	6,51	
Mjøl, gryn og bakevarer	5,73	9,05	10,22	5,47	
Kjøtt og kjøttvarer	8,02	8,74	9,14	7,51	
Fisk og fiskevarer	4,79	6,98	6,25	7,69	
Mjøl, fløte, ost og egg	6,04	9,37	11,49	5,29	
Spisefett og oljer	4,22	7,60	8,42	5,71	
Grønnsaker, frukt og bær	5,26	9,15	11,43	6,93	
Poteter og varer av poteter	6,51	9,34	9,32	6,30	
Sukker	1,56	7,74	8,75	3,97	
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade	4,64	6,78	8,42	6,08	
Andre matvarer	7,97	11,06	12,17	6,60	
Meieriprodukter	6,15	9,48	11,75	5,26	
Smør og margarin	4,22	7,60	8,42	5,71	
Drikkevarer	7,71	6,99	6,01	10,30	
Tobakk	7,81	7,72	3,86	8,60	
Klær	8,49	9,02	9,74	5,84	
Skotøy	2,14	10,69	11,07	6,56	
Klær for barn	4,53	12,89	17,00	1,42	
Sko for barn	7,29	17,38	22,39	0,97	
Bolig	8,23	8,48	7,54	8,25	
Strøm	6,46	7,64	7,98	5,63	
Brensel	5,63	4,34	4,76	8,03	
Møbler	6,25	7,99	7,52	9,02	
Elektr. hush.app.	8,59	6,89	7,28	8,52	
Husholdn. utstyr	2,45	4,41	4,12	9,88	
Diverse varer	5,31	8,63	9,69	6,05	
Diverse tjenester	15,94	12,43	11,95	2,57	
Kjøp av bil mv.	6,88	4,87	11,21	11,81	
Drift og vedlikeh.	7,03	8,75	8,18	8,92	
Offentlig transport	6,30	5,39	5,59	10,44	
Porto, tlf og telegr.	10,42	5,78	3,62	7,64	
TV, båter mv.	7,97	7,25	6,38	8,47	
Sportsutstyr mv.	10,26	9,64	7,19	5,97	
Off. forestillinger	15,83	7,18	10,75	5,17	
Bøker, aviser mv.	7,24	7,57	7,32	6,45	
Personlig hygiene	8,91	9,16	9,10	6,27	
Smykker mv.	1,88	10,29	6,89	6,97	
Andre tjenester	3,70	7,89	10,70	5,43	
Rest. hotell etc.	6,61	7,47	4,76	11,64	
Selskapsreiser	5,89	5,92	2,00	8,13	
Forbruksutgift i alt	7,71	8,03	8,07	7,98	
Andel av alle hush.	1,10	4,97	2,61	4,78	
Estimert antall hush.	19 200	87 000	45 600	83 600	
Antall observasjoner	24	150	81	120	

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Tabell 10.3.17 Tabellen tar utgangspunkt i en person med forbruksutgift på kr. 300 000 el. mer og som er av en bestemt husholdningstype. Tallene angir forholdet mellom vedkommendes forbruk av en bestemt varegruppe og det samlede forbruket av denne varegruppen i befolkningen. Alle tallene er angitt i prosent. For å få en hensiktsmessig størrelsesorden er alle prosentsatsene multiplisert med 100 000. Tallene er fra 1989-1990.

	Forbruksutgift kroner: [300 000, ∞]			
	Ensl. fors.	2 voks. 2 barn	2 voks. ≥ 3 barn	Par ut. barn
Matvarer		9,93	11,90	6,71
Mjøl, gryn og bakevarer		9,88	11,88	5,90
Kjøtt og kjøttvarer		10,47	13,87	5,72
Fisk og fiskevarer		9,23	8,10	8,31
Mjøl, fløte, ost og egg		9,21	10,69	5,65
Spisefett og oljer		8,31	8,47	6,22
Grønnsaker, frukt og bær		9,34	11,24	8,49
Poteter og varer av poteter		9,52	11,51	5,14
Sukker		9,57	12,72	5,02
Kaffe, te, kakao/kokesjokolade		7,85	9,47	5,34
Andre matvarer		12,18	14,26	9,05
Meieriprodukter		9,23	10,82	5,45
Smør og margarin		8,31	8,47	6,22
Drikkevarer		14,49	11,12	13,90
Tobakk		10,77	8,81	9,32
Klær		15,50	15,81	12,88
Skotøy		11,58	21,88	11,58
Klær for barn		30,40	27,07	2,05
Sko for barn		15,79	35,68	0,34
Bolig		13,48	13,64	14,35
Strøm		8,76	8,81	7,36
Brensel		3,62	6,98	7,77
Møbler		14,74	13,00	14,10
Elektr. hush.app.		12,36	7,67	11,71
Husholdn. utstyr		13,46	11,30	20,95
Diverse varer		10,33	10,98	7,00
Diverse tjenester		21,06	24,85	6,13
Kjøp av bil mv		15,33	19,50	26,06
Drift og vedlikeh.		14,49	13,68	14,03
Offentlig transport		15,55	18,05	11,28
Porto, tlf og telegr.		10,41	10,53	8,04
TV, båter mv		14,30	22,49	17,48
Sportsutstyr mv		17,59	19,54	12,34
Off. forestillinger		15,61	15,97	12,41
Bøker, aviser mv		12,08	12,63	10,95
Personlig hygiene		10,94	12,54	9,62
Smykker mv		17,96	13,04	19,73
Andre tjenester		10,04	3,66	9,71
Rest. hotell etc		12,31	12,84	15,65
Selskapsreiser		12,99	5,45	32,18
Forbruksutgift i alt		13,09	13,66	13,13
Andel av alle hush		4,15	2,50	2,54
Estimert antall hush.		72 600	43 700	44 400
Antall observasjoner		123	77	64

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

det høyeste inntektsintervallet få en andel som er henimot dobbelt så stor som familier i det laveste inntektsintervallet. Vi ser at tallene er 10,47 pst. mot 5,36 pst. Et lignende forhold får en for grønnsaker, frukt og bær. Tenker vi oss et subsidium på barneklær, er andelen som tilfaller familiene i laveste inntektsintervall ca 4 pst. Andelen stiger med økende inntekt til hele 30 pst. i høyeste inntektsintervall. For varige konsumgoder (møbler, elektriske artikler, sportsutstyr, smykker etc.) og forskjellige typer av tjenester stiger også andelen klart med økende inntekt. Det vil si at høyinntektsfamilier vil bære en vesentlig større del av en avgift på disse godene. Om vi ser på familier med flere barn i tabell 10.3.10, observerer vi et lignende hovedmønster. Også for familier uten barn observerer vi lignende trekk, men disse får naturlig nok en lavere andel for goder som etterspørres mye til barn, og høyere andel for mer typiske «voksengoder».

Sammenligninger mellom familier med ulike størrelse og sammensetning gjøres imidlertid lettest ved å betrakte tabellene der variasjoner over disse kategoriene presenteres for gitte inntektsintervaller. Dette er gjort i tabellen 10.3.14 til 10.3.17. Ser vi f.eks. på inntektsintervallet 130 000 – 200 000 i tabell 10.3.15, observerer vi at barnefamilier vil få en større andel av et subsidium på meieriprodukter enn par uten barn. Men dette vil ikke gjelde for enslige forsørgere. Et subsidium på klær og sko til barn vil selvfølgelig i hovedsak tilfalle husholdninger med barn. Par uten barn vil bære en større andel av avgifter på selskapsreiser og varige konsumgoder som møbler, husholdningsutstyr, TV, og båter. Går vi til høyere inntektsintervaller, vil barnefamilier få en høyere andel for enkelte varer sammenlignet med par uten barn. Det gjelder flere slags matvarer, og det gjelder sportsutstyr. Dette gjenspeiler at spesielt barnefamilier øker etterspørselen mye etter f.eks. kjøttvarer og sportsutstyr når de får økt inntekten. Betydningen av ulike behov viser seg f.eks. i tabell 10.3.14, der vi ser at enslige pensjonister har en langt større andel av forbruket av telefon etc. enn andre husholdninger med samme inntekt.

20.01

10.4 EN ENKEL ANALYSE AV FORDELINGSEFFEKTIVITET

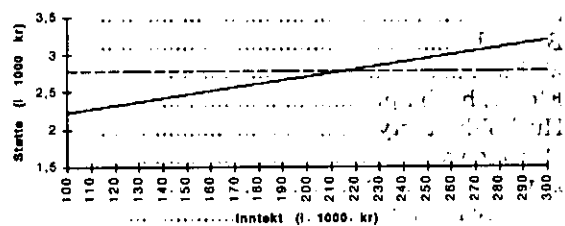
I dette avsnittet ser vi helt bort fra at skatter påvirker hvor effektivt samfunnet bruker ressursene. Det eneste vi er interessert i er hvordan skattene påvirker husholdningenes disponible inntekter. Vi skal sammenlikne to tiltak. Det ene tiltaket er å halvere moms på mat og oppvarmingsutgifter (lys og brensel). Dette er

eksempler på nødvendighetsvarer, dvs varer som opptar en større andel av budsjettet for lavinntektsfamilier enn for rikere familier. Av denne grunn blir det av og til hevdet at å redusere moms på nødvendighetsvarer er et gunstig tiltak for å hjelpe lavinntektsfamilier.

Det andre tiltaket er en kontantoverføring til hver husholdning. Alle husholdninger i en kategori antas å motta like mye. Beløpet er akkurat så stort at utgiftsøkningen for staten blir lik med inntektstapet av redusert moms. En kontantstøtte bestemt slik vil være lik den gjennomsnittlige støtte en husholdning vil motta som følge av momsreduksjonen.

Figur 10.4.1 sammenlikner halvert moms på mat med kontant overføring for en såkalt gjennomsnittshusholdning, dvs. en husholdning med gjennomsnittlig antall voksne (omlag 1,4) og gjennomsnittlig antall barn (omlag 0,9). For å forstå figuren kan vi ta utgangspunkt i en husholdning med 100 000 kroner i forbruksutgift. (Forbruksutgift er inntekt etter skatt, fratrullet sparing). Halvert moms på mat vil for denne husholdningen innebære en støtte på vel 2 200 kroner i året. Det vil si at matutgiftene blir vel 2 200 kroner lavere enn de ville vært ellers.

Figur 10.4.1 Kontantstøtte kontra 11 prosent matmoms. Gjennomsnittshushold



Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Husholdninger med høyere forbruksutgift kjøper noe mer mat, men ikke så veldig mye mer fordi mat er et nødvendig gode. Jo mer mat en kjøper, desto mer støtte vil ligge skjult i en lavere momssats. En husholdning med forbruksutgift på 300 000 vil motta en støtte på omlag 3300 kroner i året ved en halvert momssats. Dette er 1100 kroner mer enn husholdningen som tjener 100 000. Mens de første 100 000 altså gir opphav til en støtte på 2200 kroner, vil de neste blokker à 100 000 bare gi opphav til en støtte på 650 kroner hver (halvparten av 1100). Det er fordi mat er et nødvendighetsgode som man kjøper forholdsvis mest av når forbruksutgiften er liten.

Kontantstøttebeløpet er fremkommet ved at alle husholdningers støtte av halvert moms er lagt sammen for å finne hvor mye staten taper

ved å sette ned momsen. Dette beløpet blir så delt på antall husholdninger. Kontantstøtten ligger på vel 2700 kroner til hver husholdning.

Vi ser at lavinntektshusholdninger vil tjene på en kontantstøtte framfor lavere moms. Høyinntektshusholdninger vil tape på det. En kontantstøtte innebærer en overføring fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper. Det skyldes at kontantstøtten ikke stiger med forbruksutgiften, mens støtten i form av lavere moms stiger med forbruksutgiften. Det avgjørende er altså ikke at mat er en nødvendighetsvare, men at velstående bruker flere kroner på mat enn mindre velstående. Det er bare hvis forbruket av en vare overhode ikke stiger med forbruksutgiften at lavere moms er likeverdig med kontantstøtte.

En husholdning med 100 000 i forbruksutgift vil motta omlag 500 kroner, eller 23 pst. mer hvis den får en kontant overføring istedenfor lavere moms. En husholdning med 300 000 i forbruksutgift vil motta omlag 500 kroner, eller 15 prosent mindre ved kontantstøtte. En husholdning med 214 000 i forbruksutgift vil motta det samme som overføring og i form av halvert moms på mat. Alle husholdninger med lavere forbruksutgift enn 214 000 vil tjene på kontantstøtte framfor redusert moms. Alle husholdninger med høyere forbruksutgift enn 214 000 vil tjene på redusert moms framfor kontantstøtte.

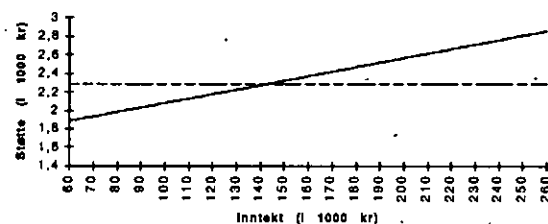
Figur 10.4.2 sammenlikner kontantstøtte og halvert moms på mat for gruppen enslige forsørgere. Figuren viser et bilde som er svært likt bildet for gjennomsnittshusholdningen. Enslige forsørgere med lav forbruksutgift vil tjene på å få en kontant overføring framfor lavere moms. Enslige forsørgere med høy forbruksutgift vil tjene på lavere moms framfor kontantstøtte. Skillet går ved en forbruksutgift på ca 143 000 kroner.

Kontantstøttebeløpet i figur 10.4.2 er knappe 2 300 kroner. Det er fremkommet ved at støtten i form av lavere moms til alle enslige forsørgere med ett barn er summert opp og så fordelt på alle enslige forsørgere med ett barn. De samlede utgiftene til gruppen enslige forsørgere med ett barn er de samme for staten i begge tilfeller. Kontantstøtten på 2 300 kroner er lavere enn den gjennomsnittlige støtten på 2.700 kroner. Det betyr at lavere moms i gjennomsnitt gir enslige forsørgere mindre støtte enn gjennomsnittshusholdningen. Lavere moms er derfor utfra disse beregningene helt uhensiktsmessig dersom en ønsker å støtte enslige forsørgere spesielt. Grunnen er at mange enslige forsørgere har lav forbruksutgift. Husholdningsstørrelsen tilsier heller ikke at gruppen kjøper mer mat enn gjennomsnittet.

Dersom vi sammenlikner lavere moms med den gjennomsnittlige kontantstøtten på vel 2 700 kroner, vil alle enslige som forsørger ett barn, og har en lavere forbruksutgift enn 230 000 kroner, tjene på kontantstøtte fremfor matmoms.

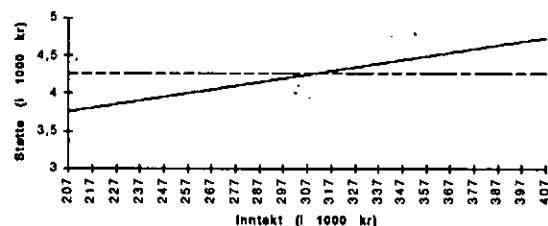
Figur 10.4.3 sammenlikner kontantstøtte med lavere moms på mat for gruppen familier med to barn (og to voksne). Dette er en gruppe som kjøper mye mat på grunn av husholdningsstørrelse og som har en forbruksutgift som ofte er høyere enn dem vi har sett på til nå. Følgelig blir støttebeløpene større. Men mønsteret blir for øvrig det samme.

Figur 10.4.2 Kontantstøtte kontra 11 prosent matmoms. Enslige forsørgere med ett barn.



Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Figur 10.4.3 Kontantstøtte kontra 11 prosent matmoms. Tobarnsfamilier.



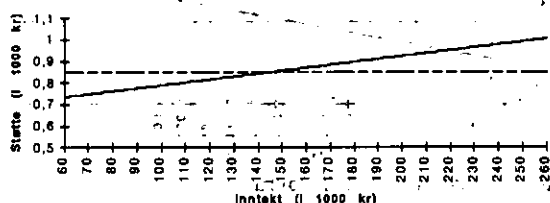
Kilde: Statistisk Sentralbyrå

En tobarnsfamilie med ca 210 000 i forbruksutgift vil ifølge figur 10.4.3 motta 3 800 kroner i støtte hvis momsen på mat halveres. En husholdning med 410 000 i forbruksutgift vil motta 4 800 kroner i støtte. Hvis en isteden fordeler støtten likt til hver husholdning, kan hver tobarnsfamilie motta vel 4 200 kroner i året. Alle tobarnsfamilier med forbruksutgift under 309 000 vil tjene på kontantstøtte. Alle husholdninger med forbruksutgift over 309 000 vil tjene på halvert moms. Hvis vi sammenlikner redusert moms med den gjennomsnittlige støtten på 2 700 kroner, vil alle de tabulerte tobarnsfamiliene tape på kontantstøtten (selv de med lavere forbruksutgift enn 214.000 kroner). Det skyldes at tobarnsfamilier har et høyt matkonsum i forhold til forbruksutgiften.

Den gjennomsnittlige støtten til tobarnsfamilier som ligger i halvert matmoms er 56 prosent høyere enn for gjennomsnittshusholdningen. Det betyr at lavere moms innebærer en betydelig overføring til tobarnsfamilier fra andre grupper (inkludert enslige forsørgere med ett barn). Figur 10.4.3 illustrerer at tiltaket fremfor alt betyr en overføring til velstående tobarnsfamilier.

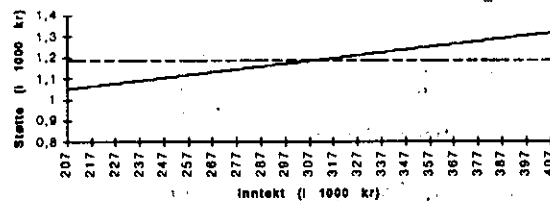
Figur 10.4.4, 10.4.5 og 10.4.6 sammenlikner kontantstøtte med redusert moms på el og brensel til oppvarming. Dette er et annet viktig nødvendighetsgode. Det er imidlertid uvanlig å bruke en like stor andel av forbruksutgiften til oppvarming som til mat. Derfor blir beløpene mindre.

Figur 10.4.4 Kontantstøtte kontra 11 prosent moms på elektrisitet og brensel. Enslige forsørgere med ett barn



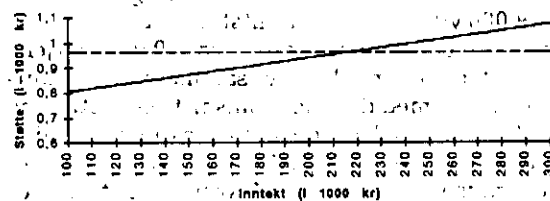
Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Figur 10.4.5 Kontantstøtte kontra 11 prosent moms på elektrisitet og brensel. Tobarnsfamilier



Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Figur 10.4.6 Kontantstøtte kontra 11 prosent moms på elektrisitet og brensel. Gjennomsnittshushold



Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Det viktigste trekket når vi sammenliknet momsreduksjon på mat med kontantstøtte, nemlig at momsreduksjon favoriserer de mest velstående, finner vi igjen i figurene 10.4.4, 10.4.5 og 10.4.6. Ved å sammenlikne de gjennomsnittlige støttebeløpene finner vi at momsreduksjon på oppvarming innebærer en noe mindre overføring fra enslige forsørgere med ett barn, og en noe mindre overføring til tobarnsfamilier enn det som var tilfelle for matvarer.

Analysen i dette avsnittet er forenklet på flere punkter. For det første har vi sett bort fra at skatter som regel påvirker hvor effektivt samfunnets ressurser blir brukt. Utvalget behandler dette i kapittel 5 og videre i kapittel 6-8. For det andre har vi sett bort fra at kontantstøtte til utvalgte grupper kan være vanskelig å få til hvis gruppene ikke er klart definert. Utvalget tar opp dette i kapittel 5.3. Et tredje moment, vi har sett bort fra, er at endringen i det offentlige budsjett som følge av en momsreduksjon er summen av endringene i alle offentlige utgifts- og inntektskilder. Det er utilstrekkelig å se på endringen i inntekt fra moms på mat og oppvarming alene. Hvis husholdningene for eksempel bruker mer penger på bensin når momsen på mat reduseres, blir inntektstapet for staten lavere, enn momsreduksjonen alene skulle tilsi. Dette momentet er først og fremst viktig for hvor stort det gjennomsnittlige støttebeløpet som svarer til en momshalvering egentlig er. Kanskje er det for gjennomsnittshusholdningen lavere enn 2 700 kroner når en tar hensyn til virkningen gjennom hele budsjettet. På den annen side vil også en kontantoverføring føre til ytterligere endring (antagelig økning) i offentlige inntekter. Hvis vi tok ordentlig hensyn til alt dette, vil vi oppleve at skjæringspunktet mellom de to tiltakene vil flytte seg, men det er uklart om forflytningen skjer mot venstre eller høyre. Det som var det viktigste poenget ved analysen, nemlig at lavinntektsgrupper tjener på kontantoverføring og høyninntektsgrupper tjener på momsreduksjon, vil uansett bestå.

10.5 DETALJERTE FORDELINGS-ANALYSER

10.5.1 Innledning

Utvalget har fått gjennomført analyser av detaljerte fordelingsvirkninger av endret moms på utvalgte varer. Disse gir flere nye momenter i forhold til den enkle analysen som ble presentert i forrige avsnitt. Mens den enkle analysen ikke forteller noe annet om inntektsfordelingen enn at den blir jevnere når en bruker kontantstøtte enn når en bruker redusert moms, kan de detaljerte analysene si noe om

hvor mye jevnere fordelingen blir. De detaljerte analysene kan si noe om hvor mye jevnere fordelingen blir i en rekke husholdningsgrupper hver for seg og totalt. Dette gir mulighet for å identifisere interessekonflikter av ulike tiltak.

De detaljerte analysene er gjennomført på modellen LOTTE-KONSUM i Statistisk sentralbyrå. Modellen har plukket ut 6600 husholdninger som utgjør et representativt utsnitt av alle husholdninger i Norge. Forbruksutgiften til hver husholdning er kjent fra SSBs inntekts- og forbruksundersøkelser. Hver husholdnings forbruksutgift er dividert på antall OECD forbruksenheter i husholdningen for å få et uttrykk for den reelle konsumutgiften for hver person i husholdningen. OECD forbruksenheter teller den første voksne som én, den andre voksne som 0,7, og hvert barn som 0,5. Vi ser så på fordelingen av inntekt etter dette inntektsbegrepet. Modellen beskriver også hver husholdnings etterspørsel etter konsumvarer som funksjon av priser, inntekt og husholdningsstørrelse. Etterspørselssystemet er et såkalt Lineært utgiftssystem med demografisk forskyvning.

Som mål for endring i inntektsfordeling bruker utvalget den såkalte Gini-indeksen. Gini-indeksen er et standard summarisk mål for ulikhet i internasjonal litteratur. Den er presentert og nærmere diskutert i lærebøker i sosialøkonomi. Gini-indeksen varierer mellom en og null. Hvis Gini-indeksen er en, så er inntektsfordelingen helt skjev – et individ tjener alt. Hvis Gini-indeksen er null, så er inntektsfordelingen helt jevn – alle tjener like mye. Lavere verdi på Gini-indeksen betyr altså jevnere inntektsfordeling. En senkning i Gini-indeksen på en prosent gir en endring av fordeling som er lik med den man får om man tar en prosent fra alles inntekt og deler ut like mye til alle.

Utvalget er også interessert i hvordan endringer i moms påvirker lavinntektsgruppen. Lavinntektsgruppen defineres som alle som lever i familier som (pr. forbruksenhet) tjener under 60 prosent av gjennomsnittet. Dette tilsvarende en inntekt i overkant av minstepensjon. Gruppen omfatter omlag 14 prosent av befolkningen.

10.5.2 Økt barnetrygd eller redusert moms på mat

Modellen LOTTE-KONSUM er blitt brukt til å sammenlikne økt barnetrygd med redusert moms på mat. Dette er to tiltak som begge koster penger for staten. Tiltakene er dimensjonert slik at de koster omtrent like mye, så vi kan sammenlikne «fordelingseffekt pr. krone».

20 prosent økning i barnetrygden sammenliknes med å redusere moms på mat til 16,7 prosent. Tiltakene er tenkt finansiert ved en proporsjonal inntektsskatt. Videre forutsetter vi at skatter ikke påvirker hvor effektivt samfunnet bruker sine ressurser. Ingen av tiltakene vil derfor endre gjennomsnittsinntekten i samfunnet. Problemstillingen er å omfordele en gitt «kake» ved hjelp av barnetrygd, i forhold til å omfordele den ved hjelp av redusert moms på mat. Tabell 10.5.1 viser hvordan de to tiltakene endrer fordeling av inntekt totalt, og fordelt på grupper av husholdninger. For å forklare tabellen kan vi ta utgangspunkt i linjen for gruppen «alle», som omfatter hele befolkningen. Bedømt med Gini-koeffisienten ser vi at begge tiltakene reduserer ulikheten i samfunnet. Gini-koeffisienten går ned fra 0,2345 i utgangssituasjonen til 0,2339 når momsen senkes. Det er en prosentvis endring på 0,3 prosent og tilsvarende altså at en proporsjonal skatt på 0,3 prosent innføres og deles ut igjen med like mye til hver. Når barnetrygden øker, går Gini-indeksen ned til 0,2323. Den prosentvis endringen er én prosent, noe som tilsvarende en proporsjonal skatt på én prosent som deles ut med like mye på hver. Referansepunktet er skattesystemet for 1992 da momsen var 20 pst.

Grunnen til at inntektsfordelingen blir jevnere når momsen på mat går ned, er at staten her tar en andel av inntekten som er lik for alle og deler ut igjen i forhold til hvor stor andel av inntekten som brukes på mat. Alle som bruker større andel på mat enn gjennomsnittet, vil tjene på dette. Siden mat er en nødvendighetsvare, er det først og fremst de med lavest inntekt som tjener på tiltaket, og de med høyest inntekt som taper. Det vil si at tiltaket innebærer en viss omfordeling fra de med høy, til de med lav inntekt.

En kan spørre seg hvorfor andelen brukt på mat er viktig i dette tilfellet. Er det ikke så at de mest velstående mottar flere kroner i støtte når momsen reduseres? Svaret er at i analysen i dette avsnittet forutsetter vi at de velstående betaler inn flere kroner for å finansiere ordningen (husk at alle betaler den samme prosenten av inntekten). Redusert moms på mat jevnere ut inntektsfordelingen fordi de rike betaler inn mer enn de mottar, mens de fattige mottar mer enn de betaler inn. I denne sammenhengen er det andelen brukt på mat som er den viktige.

Når økt barnetrygd fører til jevnere inntektsfordeling, kan det være fordi husholdninger med barn i gjennomsnitt har lavere inntekt pr. forbruksenhet enn husholdninger uten barn. Det kan også være fordi inntektsfordelingen blir jevnere innenfor gruppen hus-

Tabell 10.5.1 Fordelingseffekter av økt barnetrygd og redusert moms på mat (a)

Husholdnings type	1992 satser			20 pst. øking av barnetrygd			Moms på mat redusert til 16,7 pst.		
	G	antall pers. i 1000	antall barn i 1000	G	antall pers. i 1000	antall barn i 1000	G	antall pers. i 1000	antall barn i 1000
enslig pensjonist.....	2079	121,0		2079	122,6		2073	121,0	
enslig ellers.....	3407	119,7		3407	120,2		3401	119,7	
par pensjonist.....	1928	58,7		1928	60,3		1923	58,1	
par ellers.....	2315	38,9		2316	38,9		2310	38,6	
enslig, 1 barn.....	2144	40,6	20,5	2084	37,2	18,8	2137	40,6	20,5
enslig, > 1 barn.....	2346	40,8	22,5	2271	37,4	20,1	2339	40,8	22,5
par, 1 barn.....	1960	20,6	5,5	1947	19,6	5,2	1956	20,6	5,5
par, 2 barn.....	1713	44,6	18,4	1690	38,2	15,1	1708	44,6	18,4
par, > 2 barn.....	1839	90,0	50,6	1797	80,7	44,7	1834	88,0	49,4
andre.....	1771	10,4	0,4	1769	10,4	8,3	1767	10,4	0,3
Alle.....	2345	585,4	117,8	2323	565,6	104,2	2339	582,4	116,6

(a) Fordeling av personer etter husholdningens realdisponibel inntekt per forbruksenhet

G: Gini koeffisient

Antall personer og antall barn i husholdninger med inntekt mindre enn 0,6 ganger gjennomsnittet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

holdninger med barn. Det er kanskje verdt å understreke at det ikke er noen automatikk i at økt barnetrygd skal jevne ut inntektsfordelingen. Økt barnetrygd har til formål å overføre penger til husholdninger med barn, ikke til husholdninger med lav inntekt. I utgangspunktet kan en ikke se bort fra at husholdninger med barn hadde høyere inntekt enn gjennomsnittet. Hvis det hadde vært tilfellet, kunne økt barnetrygd gjort inntektsfordelingen skjevare hvis omfordelingen innad blant barnefamilier samtidig var liten. I utvalget underlagsmateriale viser det seg imidlertid at personer i barnefamilier verken er spesielt velstående eller spesielt lite velstående regnet pr. forbruksenhet. Omfordelingen på tvers av husholdningstype blir derfor neglisjerbar. Det er hovedsakelig omfordeling innad i husholdningsgruppene som fører til jevnere fordeling totalt.

At økt barnetrygd forbedrer inntektsfordelingen mer enn redusert moms, må ut fra argumentene i det siste avsnittet delvis anses som en empirisk regularitet, og ikke bare noe som ligger i ordningene per se. Siden lavere moms er å sammenlikne med å dele ut en 0,3 prosent proporsjonal skatt, og økt barnetrygd er å sammenlikne med å dele ut en én prosent proporsjonal skatt, kan vi si at å øke barnetrygden er vel tre ganger så effektivt som lavere moms.

Siden økt barnetrygd gir en jevnere fordeling enn redusert moms på mat, er det ikke

overraskende at det er økt barnetrygd som løfter flest personer ut av lavinntektsgruppen med dårligere inntekt enn 60 prosent av gjennomsnittet. Ifølge modellen går omlag 19 800 ut av lavinntektsgruppen som følge av økt barnetrygd (565 600 etter økt barnetrygd i forhold til 585 400 før), mot bare 3 000 når momsen på mat reduseres. Spesielt vil økt barnetrygd redusere antallet lavinntektsbarn (det vil si barn som lever i familier som regnet pr. forbruksenhet har lav inntekt). Det blir ifølge modellen 13 600 færre barn med lav inntekt hvis barnetrygden økes, og 1 100 færre barn med lav inntekt hvis momsen på mat reduseres.

La oss så se nærmere på utslagene for enkelte grupper. For alle husholdninger med barn, dvs. fra og med enslige forsørgere med ett barn til og med par med mer enn to barn vil økt barnetrygd være bedre enn redusert moms. Økt barnetrygd jevner ut fordelingen mest, og bringer flest personer, barn i særdeleshet, ut av lavinntektsgruppen. Økt barnetrygd er altså ut fra denne analysen et bedre virkemiddel enn lavere moms på mat hvis formålet er å hjelpe familier med barn og lav inntekt. Økt barnetrygd støtter alle familier med likt antall barn like mye, mens redusert moms innebærer flere kroner i støtte til familier med høy inntekt. Finansieringen er ikke relevant her, for den er den samme for begge ordningene.

Når det gjelder husholdninger som ikke har

barn, er lavere moms på mat det beste. Lavere moms på mat forbedrer inntektsfordelingen noe for disse gruppene, mens økt barnetrygd virker tilnærmet nøytralt. Grunnen til at lavere moms på mat forbedrer inntektsfordelingen er den samme som forklarer at lavere moms virker utjevne på befolkningen som helhet. Grunnen til at økt barnetrygd virker nøytralt for husholdninger uten barn er for det første at husholdningene ikke har glede av økt barnetrygd, og for det andre at finansieringen er proporsjonal med inntekten og ikke påvirker de relative inntektsforskjellene.

Forholdet mellom redusert moms på mat og økt barnetrygd er tidligere analysert i en artikkel av H. Vennemo og N. Jentoft i tidsskriftet *Sosialøkonomen*². Denne analysen tyder på at økt barnetrygd har hele ti ganger så sterk omfordelingseffekt som redusert moms på mat. Redusert moms på mat kommer først og fremst pensjonister, og i noen grad barnefamilier til gode. Pensjonistene kommer best ut fordi de betaler lite skatt i utgangspunktet, slik at de i liten grad er med og finansierer tiltaket.

Analysen til Vennemo og Jentoft forsterker inntrykket av at barnetrygd har sterkere fordelingsprofitt enn redusert moms. Forskjellen mellom analysene ligger i at Vennemo og Jentoft studerer fordeling mellom grupper mens analysen på LOTTE-KONSUM studerer fordeling innad i grupper. De to analysene gjør også ulike antagelser om hvordan tiltakene blir finansiert. LOTTE-KONSUM antar som nevnt proporsjonal inntektsskatt, men Vennemo og Jentoft antar at gruppenes skattesatser, som er ulike øker like mange prosent. Hvis prosenten er 10 vil en skattesats på 20 øke til 22, og en skattesats på 50 vil øke til 55. De med høy skatt fra før får i deres analyse ekstra belastning.

10.5.3 Økt moms på luksusartikler?

Utvalget har også fått gjennomført en studie av å øke momsen på møbler, elektriske artikler og diverse momsbelagte tjenester (som restauranttjenester) til 27 prosent. Dette er luksusgoder som høyinntektsgrupper har høyest budsjettandel for. Vi forutsetter at inntekten av momsøkningen fordeles proporsjonalt med inntekt pr. forbrukenhet. Omfordeling vil nå skje fordi velstående husholdninger vil ha en høyere budsjettandel for luksusgoder enn mindre velstående husholdninger. Velstående husholdninger vil betale mer i form av økt moms

enn de får tilbake som lettelser i inntektsskatten. Disse husholdningene opplever derfor en netto forverring. Mindre velstående husholdninger vil få tilbake mer enn de betaler som høyere moms. Disse husholdningene opplever en netto forbedring. Husholdninger med gjennomsnittlig budsjettandel vil betale inn like mye som de får tilbake og opplever ingen endring.

Den empiriske analysen tyder imidlertid på at effekten i retning av bedre fordeling som følge av en slik momsøkning er svært svak, se tabell 10.5.2.

Tabell 10.5.2 Fordelingseffekt av ulike moms-
endringer. Alle husholdninger.

Tiltak	Prosentvis endring i Gini-indeks. Tallverdi
16,7 prosent moms på mat	0,3
27 prosent moms på møbler og elektrisk utstyr	0,04
27 prosent moms på diverse momsbelagte tjenester	0,09

Både når det gjelder møbler, elektrisk utstyr og diverse tjenester er utslaget på Gini-indeksen ekvivalent med en omfordelende skatt på under en promille. Virkningen av å redusere momsen på mat er relativt sett en god del større. Dette betyr at det er mindre forskjell i husholdningenes budsjettandeler for møbler, elektrisk utstyr og diverse tjenester, enn det er for mat. Selv om tabellen bare tar for seg husholdninger samlet, viser underlagsmaterialet at situasjonen er den samme om en ser husholdningsgruppene hver for seg.

10.6 MOMSDIFFERENSIERING OG END- RING I OFFENTLIGE BUDSJETTER

10.6.1 Innledning

Utvalget har i forbindelse med utredningen fått beregnet budsjettvirkningen av endrede momssatser. Dersom en reduserer momssatsen på et utvalg av varer, vil dette ha direkte virkninger på skatteproveny og realdisponibel inntekt i privat sektor. Dette vil påvirke en lang rekke makroøkonomiske størrelser i økonomien som i sin tur vil ha betydning for offentlige utgifter og inntekter og så videre. Slike ek-

² H. Vennemo og N. Jentoft (1991): «Økt barnetrygd eller redusert moms på mat?» *Sosialøkonomen* nr.9.

spansive virkninger ville en også kunne oppnå ved andre skattelettelser, og det er ikke denne utredningens oppgave å drøfte alternative former for finanspolitikk. Primært legges derfor til grunn at de finanspolitiske virkninger av en momsreduksjon tenkes nøytralisert av andre skatter. Dette motsvares ved at det legges til grunn et uendret forbruksnivå. Det provenytap som oppstår, gir da et anslag for det skattemessige inndeckingsbehov som vil oppstå.

Det vil bli sett på to alternativer som begge innebærer en halvering av momssatsen på matvarer. I det første foretas det en modellberegning av provenyvirksomheten for matvarer totalt. I det andre benyttes en enklere beregningsmetode, som imidlertid gjør det mulig å beregne virkninger for undergrupper av matvarer. Denne siste metoden beregner budsjettvirkninger med utgangspunkt i Nasjonalregnskapets tall for privat konsum.

I det første tilfellet benyttes modellen MODAG. Dette gjør det mulig å studere hvilken virkning ulike adferdsantakelser vil ha på offentlige budsjetter. En kan f.eks. få tatt hensyn til at en redusert merverdiavgift på matvarer medfører endring i sammensetningen av konsummønsteret, eller at en redusering av den generelle merverdiavgiften vil medføre økt reallønn og dermed økt konsum. Sistnevnte effekt vil isolert sett gi økte inntekter for det offentlige, og vil således bidra til å dempe inntektstapet som følge av den reduserte merverdiavgiften dersom en ser bort fra nøytraliserende skatteendringer.

For beregning av redusert merverdiavgift på utvalgte typer matvarer, er imidlertid MODAG lite egnet. Det skyldes at vareinndelingen i MODAG er knyttet opp til produksjonssektorer. Varegrupper som utgjør en naturlig enhet for forbrukerne kan i modellen være spredd over flere varekategorier. Motsatt kan en varekategori i modellen fortone seg som svært forskjelligartet fra forbrukernes synspunkt. Et slikt problem oppstår også i forbindelse med matvarer. Denne varegruppen blir i modellen produsert i fire sektorer, men der noen av disse sektorene produserer andre varer enn matvarer. Innslaget av slike varer er imidlertid så lite at utvalget har funnet det forsvarlig å benytte modellen til å beregne budsjettvirkningen av en halvering av momssatsen på matvarer. Budsjettvirkningen av å redusere momsen på kun utvalgte matvarer lar seg imidlertid ikke gjøre i MODAG. For å gjøre slike beregninger er man isteden nødt til å benytte andre metoder. Utvalget har valgt å gjøre dette med utgangspunkt i privat konsum i Nasjonalregnskabet. En svakhet ved denne metoden er imidlertid at en ikke kan få tatt hensyn til at aktørenes adferd vil kunne en-

dres som følge av en reduksjon i merverdiavgiften.

10.6.2 Budsjettvirkninger ved å halvere momssatsen på matvarer

Det er antatt at reelt privat konsum og nominelle lønninger holdes konstant. Da vil adferdsvirkningene bli svært små. Beregningen forutsetter en halvering av momsen på matvarer i 1993 til 11 pst. I dette tilfelle vil inntektene fra merverdiavgiften reduseres med vel 6,9 mrd. kroner. Dersom en også tar hensyn til andre indirekte skatter og subsidier blir reduksjonen i offentlige inntekter fra indirekte skatter i alt vel 7 mrd. kroner. Til sammenligning har utvalget beregnet at en generell reduksjon i merverdiavgiften på én prosentenhet vil redusere de offentlige inntektene fra merverdiavgiften vel 3 mrd.

10.6.3 Budsjettvirkninger ved å redusere momssatsen på ulike matvaregrupper

Nedenfor er angitt virkninger av en halvering av merverdiavgiften på ulike grupper av matvarer beregnet med utgangspunkt i Nasjonalregnskapet.

Varegruppe	Provenytap ved 11 pst. mva, mill. kroner
Mjøl, gryn og bakervarer	680
Kjøtt, kjøttvarer og flesk	1 490
Fisk og fiskevarer	580
Melk, fløte, ost og egg	1 080
Grønnsaker, frukt og bær	940
Poteter og varer av poteter	60
Sum	4 830
+ Andre matvarer	1 270
Sum matvarer	6 100

10.7 KONKLUSJONER

Dette kapitlet har presentert en del tall og beregninger som først og fremst tar for seg fordelingsmessige konsekvenser av å endre momsen på utvalgte varer. Provenyvirksomheten er også i noen grad berørt. Momsens virkninger på hvor effektivt samfunnet bruker sine ressurser er berørt i mindre grad. Anslagene for prisleisomhet, altså hvor mye forbruket av en vare går ned når prisen øker, som er presentert i avsnitt 10.2 tyder på at matvarer, oppvarming og enkelte grupper offentlig transport

har lav prisfølsomhet. Ut fra et effektivitetssynspunkt bør disse varene trolig ha høy skatt. På den annen side har varegrupper som bensin og bilbruk, møbler og turisme utenlands høy prisfølsomhet, og bør ha lav skatt utfra effektivitetshensyn.

Analysene av fordelingsvirkninger peker entydig på at kontantoverføring er et bedre fordelingspolitisk virkemiddel enn differensiert moms. I avsnitt 10.4 pekte vi på at lavinntektshusholdninger vil tjene på kontantstøtte framfor redusert moms på nødvendighetsartikler som mat og brensel til oppvarming. Husholdninger med høy inntekt vil tjene på redusert moms. Det skyldes at husholdninger med høy inntekt bruker flere kroner på nødvendighetsvarer enn husholdninger med lav inntekt. I avsnitt 10.5.2 pekte vi på at økt barnetrygd fortøner seg som et bedre virkemiddel i forde-

lingspolitikken enn redusert moms på mat. Innad i gruppen barnefamilier skyldes det at barnetrygd er en like stor kontantoverføring til alle, mens redusert moms altså favoriserer de som bruker flest penger på mat. Utjevning av inntekt barnefamilier imellom gir seg også utslag i form av jevnere inntektsfordeling totalt sett.

Hvis en likevel vil bruke differensiert moms i fordelingspolitikken, tyder analysen i avsnitt 10.5.3 på at det gir større fordelings-effekt å redusere momsen på mat enn å øke momsen på møbler, elektrisk utstyr og diverse tjenester. Den fordelingspolitiske effekten er for øvrig den samme enten en innfører særavgifter og subsidier eller differensierer momsen. Valget mellom disse virkemidlene er et praktisk spørsmål som utvalget diskuterer i kapittel 9.

The first of these is the fact that the
information is being provided to the
public. This is a serious matter and
it is the responsibility of the
authorities to ensure that the
information is accurate and reliable.

The second of these is the fact that the
information is being provided to the
public. This is a serious matter and
it is the responsibility of the
authorities to ensure that the
information is accurate and reliable.

The third of these is the fact that the
information is being provided to the
public. This is a serious matter and
it is the responsibility of the
authorities to ensure that the
information is accurate and reliable.

The fourth of these is the fact that the
information is being provided to the
public. This is a serious matter and
it is the responsibility of the
authorities to ensure that the
information is accurate and reliable.

=====

