

Den skatteretlige og/eller skattepolitiske vurderingskrise

En vurdering – og nogle forslag

Af MOGENS EGGERT MØLLER*)

I denne artikel vil jeg gerne anskue skatteyderne som en slags mennesker med følelser og vurderinger, følelsesforviklinger og vurderingskomplikationer — kort sagt som mennesker med *deres* helt særegne trivselsproblemer. Jeg vil således forsøge at beskrive og diskutere problemer, som jurister og økonomer traditionelt forsømmer, og som politikere nok kender, men ikke altid har gjort sig tilstrækkelige anstrengelser for at få afklaret. Navnlig skal jeg beskrive og vurdere nogle aktuelle og centrale eksempler på tilsyneladende fundamentalt krydsende hensyn eller påvirkninger (tilsigtede som utilsigtede) og forsøge at finde ud af, hvorfor nogle af eksemplerne faldt godt ud, andre mindre godt. Det har været mit mål at skrive artiklen således, at den kan læses uden specialistens forkundskaber.

1. Penge og følelser, et skatteretligt eksempel.

Fra tidernes morgen har de lærde været opmærksomme på beskatningens psykologiske aspekter. Adam Smith's tredje maxime lyder f.eks.: »Enhver skat bør opkræves til den tid eller på den måde, på hvilket det er mest sandsynligt, at det vil være belejligt for skatteyderen at betale den.«¹⁾ Englænderne fik således kildeskat allerede i 1803. Lord Addington omsatte teori i praksis på en for sin tid ganske elegant måde. Senere forbedredes opkrævningsteknikken, idet man bl.a. gjorde den »kumulativ«. Det irske eksempel, der fremtræder som en forenkling og modernisering af det engelske, menes nu at være det mest efterlignelsesværdige.

*) cand. jur., amanuensis ved Erhvervsretligt Institut, Handelshøjskolen i København.

¹⁾ Se »The wealth of nations«, II, side 472 f.; således som maximen er oversat af J. Hartvig Jacobsen i »Skatteretten«, København 1950, side 22, note 1.

Den skatteretlige og/eller skattepolitiske vurderingskrise

En vurdering – og nogle forslag

Af MOGENS EGGERT MØLLER*)

I denne artikel vil jeg gerne anskue skatteyderne som en slags mennesker med følelser og vurderinger, følelsesforviklinger og vurderingskomplikationer — kort sagt som mennesker med *deres* helt særegne trivselsproblemer. Jeg vil således forsøge at beskrive og diskutere problemer, som jurister og økonomer traditionelt forsømmer, og som politikere nok kender, men ikke altid har gjort sig tilstrækkelige anstrengelser for at få afklaret. Navnlig skal jeg beskrive og vurdere nogle aktuelle og centrale eksempler på tilsyneladende fundamentalt krydsende hensyn eller påvirkninger (tilsigtede som utilsigtede) og forsøge at finde ud af, hvorfor nogle af eksemplerne faldt godt ud, andre mindre godt. Det har været mit mål at skrive artiklen således, at den kan læses uden specialistens forkundskaber.

1. Penge og følelser, et skatteretligt eksempel.

Fra tidernes morgen har de lærde været opmærksomme på beskatningens psykologiske aspekter. Adam Smith's tredje maxime lyder f.eks.: »Enhver skat bør opkræves til den tid eller på den måde, på hvilket det er mest sandsynligt, at det vil være belejligt for skatteyderen at betale den.«¹⁾ Englænderne fik således kildeskat allerede i 1803. Lord Addington omsatte teori i praksis på en for sin tid ganske elegant måde. Senere forbedredes opkrævningsteknikken, idet man bl.a. gjorde den »kumulativ«. Det irske eksempel, der fremtræder som en forenkling og modernisering af det engelske, menes nu at være det mest efterlignelsesværdige.

*) cand. jur., amanuensis ved Erhvervsretligt Institut, Handelshøjskolen i København.

¹⁾ Se »The wealth of nations«, II, side 472 f.; således som maximen er oversat af J. Hartvig Jacobsen i »Skatteretten«, København 1950, side 22, note 1.

De sidste 20 års skattepolitiske diskussion her i landet synes at vise, at den mentalhygiejniske målsætning har været det bærende motiv for kildeskattereformen.

Kildeskatteproblemerne nærmer sig måske nu deres løsning, men der findes jo andre skattepsykologiske problemer, hvoraf enkelte endda kan forekomme lige så væsentlige, om ikke endnu væsentligere for sjælefreden, retsbevidstheden, den folkelige accept, eller hvad man nu måtte kalde vort problembar.

Enkelte mener ligefrem — dristigt — at kildeskattens forventede velsignelser er stærkt overdrevne i valgkampens hede. Det skal jeg ikke tage stilling til her, idet kildeskatteeksemplets funktion i nærværende sammenhæng, som antydtes, kun er at tjene som et oplæg til en bredere problemstilling, som jeg nu skal forsøge at beskrive og afgrænse:

2. Også skatteyderne har deres særlige trivselsproblemer.

Skatteyderne i de moderne vestlige samfund må antages at kæmpe med en række trivselsproblemer, som nok kunne fortjene en *samlet systematisk behandling*, og det navnlig af tre grunde:

For det første er der formentlig et psykologisk sammenhæng og alskens andre sammenhæng problemerne imellem.

For det andet vil jeg vove den påstand, at trivselsproblemerne vokser år for år, bl.a. fordi de ikke alle tages tilstrækkeligt alvorligt, måske endda ikke er tilstrækkeligt erkendt på rette sted.

For det tredje er der en tendens til, at forsøg på løsning af eet trivselsproblem, rejser et andet. Eksempel: Der vil næppe gå lang tid efter kildeskattens indførelse, før lønmodtagerne bliver klare over, at de er blevet sorteper i forhold til de selvstændige (englænderne har da også forlængst introduceret et »earned income allowance«, som i praksis navnlig er kommet lønmodtagerne til gode). Får disse tendenser lov til at udvikle sig, er der startet et særegent skattepolitisk stafetløb, idet den ene »reform« skaber den anden, ofte uden *tilstrækkelig* overblik og planlægning.

Problemerne bør altså analyseres i deres psykologiske, politiske og tekniske sammenhæng. Man bør således inddrage fænomener som skatteydernes holdning overfor de bestandigt stigende skatter, deres indstilling til det offentliges forbrug, deres vurdering af rationaliteten og effektiviteten i anvendelsen af skattepengene o.s.v., kort sagt deres følelser overfor den moderne skatteyderstat, der synes godt på vej til at beslaglægge halvdelen af nationalindkomsten.

Det kan forekomme banalt at hævde, at problemerne bør analyseres i

deres »rette sammenhæng« og løses tilsvarende systematisk. — Men det er jo netop det, politikerne og andre ansvarlige *ikke gør i tilstrækkeligt omfang*.

Til illustration af denne påstand skal jeg forsøge — med lidt historisk baggrund — at præcisere nogle, for mig at se, væsentlige konflikter i vor skatteret og skattepolitik. Jeg skal således omtale de pågældende modstridende hensyn eller påvirkninger (tilsigtede som utilsigtede) og påpege konsekvenserne for skatteydernes opfattelse af det system, der kommer ud af det — eller evt. burde komme ud af det.

Jeg vil med andre ord i første række forsøge at koncentrere mig om visse *grundlæggende skattemaximer eller -principper* og deres eventuelle indbyrdes sammenspil eller modstrid.

Først nævnes selve principperne i skønsomt udvalg:

Adam Smith's første maxime lyder: »Statens borgere bør bidrage til statsudgifterne så vidt muligt i forhold til deres evne, d.v.s. i forhold til den indkomst, hver nyder under statens beskyttelse.« — Adam Smith til sætter efter denne formulering *evneprincippet* et stænk *nytteprincip*, helt i overensstemmelse med sin tid. Nu om dage er skatteevneprincippet tilsat en ganske stærk dosis *redistributionstænkning* (ønsket om genfordeling af indkomst og formue gennem kraftig progression o.l.).

Herudover findes der utallige generelle eller specielle *varianter af lighedsprincipper*, hvoraf nogle er beslægtede med skatteevneprincippet, andre med skatteneutralitetsprincippet, endelig andre med almindelig kendte retsstatsprincipper (lighed for loven, *forudseelighed*, *retssikkerhed*, *lignings-effektivitet* o.s.v.)

Bekvemmelighedsprincippet kan i og for sig konfronteres med hele skattesystemet. Hidtil er nævnt selveste kildeskatten. Man kunne f.eks. også anskue valget (eller vægtfordelingen) mellem direkte og indirekte skatter fra denne synsvinkel.

Fra de seneste decennier kender vi talrige former for politisk-økonomisk *intervention via skatterne* f. eks. af hensyn til ønsket om økonomisk vækst.

Der kunne selvfølgelig nævnes flere skattemaximer, men det er ikke strengt nødvendigt for den følgende fremstilling.

Fælles for de nævnte grundlæggende vurderingskriterier eller vurderingspræmisser er bl.a., at de optræder som dele eller elementer af skatteydernes og politikernes følelsesliv. Dertil kommer, at det synes som en naturlov, at jo mere skatterne stiger, desto mere følelsesfulde bliver skatteyderne, og desto mere alvorligt må man altså tage eventuelle følelseskomplikationer.

Det er, som allerede nævnt, tanken i det følgende at omtale nogle aktuelle eksempler på kolliderende vurderingskriterier, som henholdsvis er faldet heldigt og uheldigt ud.

Det er dog nødvendigt først at behandle en anden, men til gengæld ganske stærk følelseskomplikation, nemlig det tilsyneladende (d.v.s. af borgeren »føjte«) *skattereform-kaos*. Følelserne på dette område virker nemlig antagelig som baggrund for — ja vel ofte ligefrem som forstærkende resonansbund for de komplikationer, der kan opstå i situationer med kolliderende vurderingskriterier på specielle områder.

Jeg vil derfor slynge følgende spørgsmål ud:

3. *Blev skattereformen væk?*

Mange kritiske røster vil mene, at den store altomfattende skattereform blev væk og i stedet blev afløst af en række »lapperier«, d.v.s. en uoverskuelig mængde af til dels usammenhængende (undertiden modstridende) småændringer samt enkelte partielle, systematisk sammenhængende reformer indenfor afgrænsede områder (afskrivninger og investeringsfonds, selskabsbeskatning og kildeskat for at nævne nogle eksempler).

Adskillige fagfolk, såkaldte skatteeksperter, er blevet så frustrerede af de sidste 20—30 års skattepolitiske ejendommeligheder, at deres kritik i lutter irritation synes at skyde over målet. Man behøver blot at blade samme epokes fagtidsskrifter igennem for at få et tydeligt indtryk af denne kritiske specialistholdning. Specialisternes tilbagevendende vurderingskriser er formentlig i det hele så velkendte, at de næppe behøver nærmere omtale eller dokumentation.

Men hvad med de almindelige skatteydere! — Lider de også af tilsvarende skattepolitiske vurderingskriser? — De skriver jo ikke i fagtidsskrifter, så hvordan kan man vide noget om det, uden at have fornøden sociologisk dokumentation til rådighed. Vel, man kan jo altid forsøge sig med lidt gætterier eller common sense med historien som udgangspunkt.

4. *Et historisk resumé — og et svar.*

I 1903 blev der vedtaget en grundlæggende, omfattende og sammenhængende skattereform. Et år efter Sverige importerede vi bl.a. den prøjsiske indkomst- og formueskat og blandede den lidt op med de tidligere danske tilløb (den Københavnske indkomstskat af 1861 og de ekstraordinære statsindkomstsatter af 1864, 67 og 70²).

I 1897 blev Falbe Hansen efter yderligere studier så begejstret for den engelske indkomstskat (den gang fra 1842), at han foretrak denne som forbillede³).

²) Se V. Falbe Hansen: »Bemærkninger om Indkomst- og Formueskat udarbejdede på Foranledning af Finansministeren«, København 1896.

³) Se Professor Dr. V. Falbe Hansen: »Indkomstkildeskat (Erhvervsstat)«, Nationaløkonomisk Tidsskrift XXXV, side 613–662.

Havde politikerne fulgt den sagkyndiges andet udkast til skatterreform, havde vi bl.a. fået »Kildeskat« (tilbageholdelse ved kilden) allerede i 1903. — Kun 100 år efter England!

Falbe Hansen havde i det hele taget et ganske skarpt blik for det psykologiske: »Jeg tror, at de fleste ville indrømme, at disse Beløbs Indeholdelse i Gagen er mindre ubehagelig, vækker mindre Misfornøjelse, end hvis de positivt skulle udredes hver $\frac{1}{4}$ eller $\frac{1}{2}$ Aar. For ikke at tale om, at det for Finansministeren er behageligere, da der ingen Restancer er. Det er en noget lignende Fordel som ved de indirekte Skatter«⁴).

I 1970 — 73 år senere — får den gamle lærde sin vilje, efter alt at dømme med selvsamme begrundelse som den gang: hensynet til skatteydernes trivsel eller mentalhygiejne, jfr. det allerede under afsnit 1) anførte om Adam Smith og Lord Addington.

Frem til 1939 blev »Statsskatteloven« kun ændret få gange (således i 1912, 1922 og 1933) og kun i beskedent omfang, men så begyndte det også at gå hurtigt. Krigens ekstraordinære økonomi tvang ekstraordinær lovgivning frem, og da navnlig de årlige ligningslove og udskrivningslove, som hurtigt blev en dårlig vane (ligningslovene er det stadigvæk).

Den store »Skattelovskommission« blev imidlertid allerede nedsat 15/2 1937 og nåede inden krigen at lægge navn og gavn til en lov om oprettelse af en landsskatteret og om tilsynet med skatteligningen og lige efter krigen til en lov om oprettelse af amtsskatteråd og amtsligningsinspektorater og til den såkaldte kontrollov. Ligningseffektiviteten eller snarere mangelen derpå var blevet et alvorligt problem. »Skatteydere kan ikke lide skattesnydere«. Onde tunger påstår, at ligningseffektiviteten — og retssikkerheden også iøvrigt — stadig er et alvorligt problem. Der er da også aktuelle planer om både at ændre landsskatteretten og ligningsforvaltningen.

Kommissionens hovedopgave var en almindelig revision af skattelovgivningen og en undersøgelse af spørgsmålet om fordelingen af skatterne og de offentlige udgifter mellem stat og kommune. Kommissionen afgav betænkning: I del I 1948 (bl.a. om kapitalvinding og skat ved kilden) og II del I 1950 (bl.a. om muligheden for en forenkling af indkomstbeskatningen og af reglerne for ydelse af tilskud til kommunerne).

Betænkningerne blev fulgt op med Thorkild Kristensen's »Forslag til lov om skat til staten af indkomst og formue m.v.«, fremsat 6/3 1953 (martsforslaget), 174 sider, — og Viggo Kampmann's tilsvarende »Forslag til lov om skat til staten af indkomst, formue og kapitalvinding«, fremsat 11/5 1954 (majforslaget), 188 sider.

Viggo Kampmann genfremsatte majforslaget nogle gange, men uden

⁴) N.T. XXXV side 662 f.n.

store held. Han ændrede da taktik og forsøgte at få *det* gennemført stykkevis og delt, som Folketinget nægtede at tage som noget helt.

I 1957 fik vi således afskrivningsreformen, i 1958 lov om særlig indkomstskat, som gennemsnitligt er blevet ændret et par gange om året, hvis det kan gøre det, og som nu virker helt forvirret — i hvert fald helt forvirrende! — Samme år og dag fik vi renteforsikringsloven, som også er blevet ændret en del. Dertil kommer utallige tillæg til og ændringer i ligningsloven. Den nye selskabsbeskatningslov kom i 1961. Også den er under revision. Et særligt udvalg arbejder med en reform af skatteforvaltningen o.s.v.

Nærværende oversigt er selvfølgelig mangelfuld og måske også en smule tendensløs, men jeg tror dog, den er tilstrækkelig (også tilstrækkeligt ærlig) til at vise, at de tekniske muligheder for at miste overblikket må siges at være til stede.

»Skattejungen«, det komplicerede, ubegribelige, »fordægtige« er blevet en psykologisk realitet for den »almindelige skatteyder«, der ikke sjældent betragter de legale »ekspertfiduser« med samme utryghed og modvilje som det illegale snyderi. Også her foreligger altså et trivselsproblem af dimensioner og et tilsvarende public relations problem for det offentlige.

Mens man således med en vis »historisk ret« kan sige, at den store samlede reform af de direkte skatter blev væk, må man derimod erkende, at det står betydeligt bedre til med hensyn til de indirekte skatter.

Fra 1958 (»Betænkning om Forbrugsbeskatning«) til Merværdiafgiftens indførelse i 1967 er der virkelig sket noget. Et særligt udvalg er nu gået i gang med at kulegrave punktafgifterne. Toldforvaltningen bliver rationaliseret o.s.v. — Jeg skal iøvrigt senere vende tilbage til momsens i et selvstændigt afsnit.

Administrativt og lovgivningsteknisk er *de direkte og indirekte skatter delt op i 2 helt forskellige verdener*. Det er tradition for, at politikerne ustandseligt blander sig i de direkte skatter både med hensyn til lovgivningen og ved lægmænds deltagelse i ligningsforvaltningen og skatteretsplejen. De samme politikere synes betydeligt mere tilbageholdende for så vidt angår de indirekte skatter. Her lægger politikerne de store linier og overlader så at sige resten til embedsmændene, som til gengæld har magtet at præstere en ganske betydelig effektivitet.

5. Kolliderende vurderingskriterier.

Som tidligere lovet skal jeg nu forsøge at beskrive og vurdere nogle aktuelle eksempler på tilsyneladende fundamentalt krydsende hensyn eller påvirkninger og forsøge at finde ud af, hvorfor nogle af eksemplerne faldt

godt ud, andre mindre godt. Der kan naturligvis kun blive tale om — bevidste og tillige grove — *førenklinger og en god portion gæteri af arbejds-hypotetisk karakter.*

a) *Særskilt beskatning af ægtefæller.*

Under afsnit 6) vil skatteevnefølelserne blive nærmere omtalt. Her skal kun familieaspektet berøres. I historisk tid — og muligvis endnu længere — har det været *arnen* eller familiens økonomiske stilling, der var målestokken for skatteevnen. For så vidt angår de negative skatter opretholdes denne tankegang, f.eks. ved udbetaling af børnetilskud og ved udbetaling af boligsikring (under hensyn til husstandsindkomsten). Også i dag er ægtefællernes samlede indkomst aldeles afgørende for deres økonomiske bærekraft eller skatteevne.

Når man nu i så vidt omfang — d.v.s. i praktisk muligt »administrerbart« omfang — har indført særskilt beskatning af ægtefællers erhvervsindtægter med støtte fra alle de store politiske partier, skyldes det med andre ord andre følelser end sympati for det skatteevneprincip, man ellers hylder, men nu delvis har ofret.

Kvinder er også en slags mennesker! — Denne respekt for kvindens individualitet og selvstændighed er ganske langsomt vokset i styrke. Her er tale om en dybtgående omvurdering eller revaluering. Et enkelt stort parti var tilsyneladende i tvivl indtil få dage før sidste valg, men bøjede sig i sidste øjeblik for det overmægtige princip om kvindens ligestilling.

Man kan også beskrive det skete lidt mere koncentreret og teknisk ved at hævde, at det er *skatteneutralitetsprincippet, der har vundet over eller snarere omformet skatteevneprincippet.* En variant af skatteneutralitetsprincippet går ud på, at skatterne bør være neutrale overfor valget af samlivsform, at man ikke bør »strafbeskatte« ægteskabet.

Det afgørende for nærværende problemstilling er, at kollisionen mellem skatteevneprincippet og dette specielle skatteneutralitetsprincip er faldet heldigt ud rent mentalhygiejnisk. *Politikerne har blot konfirmeret det, der allerede var forligt i skatteydernes sjæle.* Man har med andre ord skatteydernes forståelse og accept af denne skelsættende nydannelse i dansk skatteret.

Lad mig gentage, at det anførte kun er en arbejdshypotese, som foreløbig har større interesse for opbygningen af en systematik end som en beskrivelse af virkeligheden. Er hypotesen blot rimelig, er den i orden.

b) *Momsen og de ledsagende negative skatter m.v.*

I lange tider var navnlig arbejderpartierne imod de indirekte skatter på grund af deres formodede regressive effekt. På den anden side havde de behov for et større skatteprovenu. Yderligere talte bekvemmelighedsprincippet, den europæiske situation og meget andet for momsen.

Momsens regressive effekt søgte man da allerede ved dens ikrafttræden i 1967 at modvirke ved en regulering af indkomstskatteskalaen, persontilskud, som for forsørgere er omvendt progressive med indkomsten, forhøjelse af de allerede eksisterende børnetilskud, prisreducerende subsidier til visse mejeriprodukter o.s.v.

Den samlede skatteevnebalance blev således opretholdt ved kløgtigt ud tænkte »modregler«, så selv folkesocialisterne stemte for den »lede moms«.

c) *Pavlovs hunde.*

Som bekendt lykkedes det den russiske neurofysiolog at fremkalde neuroser hos hunde ved samtidig at byde sine forsultne venner lækkert blodrødt kød — og elektriske stød, så snart hundene rørte maden. De påtrængende, men modstridende behov (sult og angst for smerte) gjorde dyrene aldeles afsindige.

Lad det være en spøg, men noget lignende byder politikerne på en måde deres venner, skatteyderne. De vekslende finansministre forsøger med vekslende held at opmuntre skatteyderne til nominel eller real opsparing. Rører vennerne maden, er der sørget for elektriske stød i form af formueskat. Det skal anstændigvis straks indrømmes, at en del af opsparingspræmieringsordningerne inkluderer parallel partiel formueskattefrihed. Men hvad skal man principielt set med en formueskat, når man så inderligt ønsker at begunstige opsparingen bl.a. via de direkte skatter?

Ifølge de seneste forlydender overvejer svenskerne at skærpe formueskatten til op til 4 pct. af større formuer (over 1,5 mill. svenske kroner⁵). I *Fællesmarkedet* vil man gå den modsatte vej. Af de 6 har kun de 2 (Tyskland og Holland) en egentlig formueskat i nordisk forstand.

Det er et væsentlig led i selve integrationsteknikken at tilstræbe konkurrencelighed landene imellem. Skatterne bør derfor være externt neutrale (må ikke virke fordrejende på udenrigshandelen). Man kunne da tænke sig enten at etablere ensartede formueskatter i alle 6 lande eller at bortharmonisere formueskatten. Dette, at man har valgt det sidste, bortharmoniseringen, er *typisk for EEC-skattefilosofien. Man starter med det, Romtraktaten i bogstav og/eller ånd byder, nemlig den externe skatneutrali-*

⁵) Se S.O.U. 1969: 54. — Finansdepartementet: Kapitalbeskattningen.

tet og ender i den interne skattnneutralitet: ophævelse af særbeskatningen af formueindtægter (formueskat er på en måde en ekstra beskatning af formueindtægter). Vi har her en slående lighed i problemstilling og — løsning med Fællesmarkedets stolthed, Merværdiskatten. Momsen er externt neutral, og den tilvejebringer skattnneutralitet mellem kapitalintensive og arbejdsintensive produktionsmetoder ved at indrømme fuld og øjeblikkelig fradragsret for indgående afgift af investeringsgoder.

I 1903, da indkomstskattens progression kun steg til 4 pct., var formueskatten et naturligt, ja næsten nødvendigt led i skatteevnebeskatningen. Nu, hvor indkomstskatteloftet ligger på $66\frac{2}{3}$ pct., har skatteevnen måske fået sit, også mentalhygiejnisk set.

Provenuetabet kan dækkes ved en momsforhøjelse. Skatteevnebalancen — eller mere præcist den sociale balance kan opretholdes ved »modregler« jfr. det under b) anførte. På så sæt *kunne man* også på dette punkt forlige skatteevneprincippet og skattnneutralitetsprincippet, hvis man bare ville!

d) *Parcelhusprivilegierne.*

I 1903 skulle lejeværdien af bolig i eget hus indtægtsføres med 6 pct. af ejendomsværdien. De 6 pct. svarede til den daværende markedsrente. I statsskattelovens § 4, 1, b in fine står stadig: »Værdien ansættes til det Beløb, som ved Udleje kunde opnaas i Leje af vedkommende Ejendom eller Lejlighed, dog at den, naar særlige Forhold måtte gøre denne Maalestok mindre egnet, kan ansættes skønsmæssigt.«

Indtægtsføring med markedsrenten som udgangspunkt giver skattnneutralitet ved kapitalplacering og tillige det bedste billede af den relative skatteevne. Og det var det, man ønskede i 1903. Markedsrenten ligger vel i øjeblikket nærmere de 12 pct. end de oprindelige 6 pct. Senere er der indført — en iøvrigt besynderligt udformet — kapitalvindingsskat ved salg af fast ejendom. Parcelhusene går — under visse let opfyldte betingelser — selvfølgelig fri.

Det ser altsammen lidt bedrøveligt ud. Regeringen er da også begyndt at røre på sig, men rent magtpolitisk er det en delikat sag. Hvem tør pådrage sig parcelhusejernes (de aktuelle og dem med drømmen)'s modvilje! *Lejerne er imidlertid allerede vrede.*

Det er en frygtelig hvepserede at stikke hånden ind i, navnlig hvis det skal gøres ordentligt. Og dog er det nødvendigt bl.a. for at retablere den følelsesmæssige balance. Boligministeren får det ikke lettere på sit område, om det nu kan være en trøst.

e) *De skattefrie millionærer.*

For nylig blev finansministeren spurgt i Folketinget, hvad han ville gøre ved problemet: »De skattefrie millionærer«. Hans svar kunne naturligvis kun gå ud på, at han ville tage det alvorligt⁶).

Men hvor alvorligt er problemet egentlig?

Jeg skal end ikke forsøge at komme nærmere ind på de tekniske anvisninger på, hvordan navnlig de erhvervsdrivende kan gøre sig skattefrie eller slippe billigt på helt legal vis. Det ved enhver skatterådgiver med respekt for sig selv. Det ved embedsmændene selvfølgelig også.

I det følgende ser jeg bort fra rene »huller« i systemet. At lukke dem er overvejende en (ganske vist kompliceret, men ikke umulig) teknisk opgave.

For denne redegørelse er *det centrale: kollisionen mellem skatteevnefølelsen og de interventionistiske »udhulninger« af beregningsgrundlagene* (for at fremme andre formål f.eks. investeringerne, den økonomiske vækst m.v.).

Interpellanten i Folketinget er næppe den eneste, der oplever *progressionen som hyklerisk*. Mange skatteydere føler sig sikkert overbeviste om investeringsargumentationens rigtighed. Det er jo en konventionel sandhed, at opsparing er af det gode. — Men stillet overfor den konkrete og påfaldende uoverensstemmelse med skatteevneprincippet bliver de alligevel utrygge, somme tider vrede.

Det vil være fristende for en hvilken som helst finansminister at nøjes med den traditionelle lille lap — og da navnlig i dette tilfælde, hvor problemet tilsyneladende let lader sig løse ved at kopiere visse udenlandske forbilleder (I Vesttyskland: »Besteuerung nach dem Verbrauch«, som netop anvendes i de tilfælde »in denen Einkommen und Verbrauch in einem auffallenden Missverhältnis stehen«. I Frankrig »L'imposition forfaitaire« o.s.v.).

Når jeg synes finansministeren ikke bør falde for den lette løsning, hænger det naturligvis sammen med, at jeg ikke kan forestille mig, at »lappen« vil hjælpe ret meget. *De udenlandske erfaringer* (som også omfatter Indien og Ceylon) *tyder da også på, at »lappen« kun vil dække de få ekstreme tilfælde*. Og problemet er så omfattende og dybtgående, at det formentlig kun kan løses i det omfang, man etablerer en direkte forbrugs-skat.

Hvorfor? — Fordi skatteydernes skatteevnefølelser, lighedsforestillinger o.l. retfærdighedsvurderinger tilsyneladende bunder meget dybt. Det

⁶ Se f.eks. Skattepolitisk Oversigt 1969, nr. 8, side 335 m., og Thøger Nielsen: »Uholdbare skatteprivilegier« i Revision og Regnskabsvesen, 1970, nr. 1, side 22 f.

kan en gang imellem lykkes dem at få bortledet tankerne fra disse indgroede følelser ved argumenterne om økonomisk vækst, men skatteevnetrolden er ikke sådan at holde nede. Han springer ustandseligt op af æsken.

Men hvad er skatteevne egentlig for noget og hvorfor peger den i dag så kraftigt mod en direkte forbrugsskat?

6. *Hvad er skatteevne?*

Som anført under afsnit 2) hævdede Adam Smith, at »Statens borgere bør bidrage til statsudgifterne så vidt muligt i forhold til deres evne, d.v.s. i forhold til den indkomst, hver nyder under statens beskyttelse«.

Før 1903 havde vi imidlertid en kommunal forløber for indkomstskatten, den såkaldte *formue- og lejlighedsskat*, som stadig giver en nok så konkret fornemmelse af, hvad skatteevne egentlig er for noget.

Lokale ligningsmænd med grundigt personalkendskab i små samfund anslog da intuitivt den enkelte velkendte borgers levestandard. Borgerne valgte blandt deres midte repræsentanter til ligningskommissionen. Og disse borgere udøvede et konkret livsnært skøn, som deres medborgere havde tillid til, fordi baggrunden for intuitionen og selve lokalkendskabet til en vis grad var fælles for alle.

Forsker man i de gamle skatteformer, opdager man gang på gang, at alle — politikere som jurister — anså, at retssikkerheden var betrygget derigennem, at demokratisk valgte borgere udøvede et skøn over noget, som alle på egnen kendte til. Dette var *face to face gruppens ideologi*. Hele systemet byggede på noget, der kunne minde lidt om det, sociologerne langt senere har kaldt smågruppe- eller primærgruppeteori.

Tilliden til de lokalvalgte lokalskøn over levestandarden eller skatteevnen blev retfærdighedsforestillingens inderste kerne. Hvilke ydre kendetegn på velstand man valgte, var mindre væsentligt end netop tilliden til bestemte personers dømmekraft. Typisk for tiden og for intuitionens udøvelse var dog dette, at ligningskommissionen tog hensyn såvel til indkomst som formue, reelle (altså ikke formelle) forsørgerbyrder, tilfældige ulykker som brand og tyveri, sygdom, dødsfald og meget mere.

Gennem intuitionen, der var afhængig af tradition og konvention på stedet, og gennem det umiddelbare lokale demokratis tillidsskabende effekt lykkedes det på een gang at tilfredsstille det emotionelt betonedede retfærdighedskrav og samtidig at løse et intellektuelt set vanskeligt problem, nemlig at nå til et mål over den *relative levestandard eller skatteevne*, hvor det relative de pågældende borgere imellem just var det afgørende.

Disse ligningskommissioner, som indkomstskattereformerne ved århundredeskiftet overtog, lever stadig, men som anakronistiske rudimenter.

Udviklingen de sidste 70 år fra agrarsamfund til urbant samfund har samtidig været en udvikling fra face to face grupper eller primærgrupper til kontaktløse sekundærgrupper med meget lille lokalt personkendskab. Fundamenterne for de lokale skøn: tilliden og den konkrete viden er gradvis forsvundet.

Tjenestemænd i form af ligningsassistenter og lignende overtager mere og mere arbejdet i byerne — og kravet om retfærdighed bliver nu et krav om detaljerede normer og regler, så at »lige behandles lige«. Typicerings- eller differentierings- eller abstraktionsprocessen kommer i gang, og dermed opstår en række intellektuelle problemer og vanskeligheder, som endnu ikke er løst, og som måske aldrig bliver løst på helt tilfredsstillende måde.

To fundamentale hensyn står her overfor hinanden. Det ene hensyn kræver, at ligningsmyndighederne skal have et så fuldstændigt indtryk og opfattelse af de skattepligtiges levestandard eller skatteevne (siden 1903: indkomst og formue) som muligt. Det andet hensyn kræver, at reglerne skal kunne praktiseres, anvendes i millioner af selvangivelser.

Det første hensyn stiller krav om et forfinet net af komplicerede regler. Det andet hensyn stiller krav om primitive skabelonregler.

Men trods alle disse nymodens komplikationer, trods urbanisering, trods typicering, regeldifferentiering o.l. »Entfremdung«, lever skatteevnefølelsen mærkeligt nok videre i bedste velgående. Og skatteevnefølelsens inderste kerne er tilsyneladende stadigvæk: *den relative levestandard.*

7. Er en direkte forbrugsskat brugbar og er den praktisk gennemførlig?

Lad mig tage det sidste spørgsmål først. Betænkning nr. 202/1958 om forbrugsbeskatning (296 sider) behandler både direkte og indirekte forbrugsskatter. Betænkningen er stort set skeptisk overfor den direkte forbrugsskat »allerede af tekniske grunde«. Resultatet blev som bekendt en engros-oms i 1962 og moms i 1967. Betænkningen har *for så vidt* gjort stor nytte. Den indirekte forbrugsskat var formentlig tillige den eneste praktiske og politiske mulighed *den gang.*

Men nu, hvor vi *har* fået den fortrinlige moms, er det vist *på tide at fortælle politikerne, at den direkte forbrugsskat ikke længere kan eller bør afvises »allerede af tekniske grunde«.*

I de sidste 10—15 år er det gældende skattesystem iøvrigt blevet så kompliceret (tænk blot på kildeskattelovens dødsbøbeskatningsregler), at det i dag ville virke dobbelt besynderligt at vige tilbage for en direkte forbrugsskat af tekniske grunde.

Jeg vil påstå, at en direkte forbrugsskat *kan administreres!* — Uden samtidigt at ansætte en skatteinspektør for hver skatteyder!

Der er selvfølgelig et alvorligt overgangsproblem. Skal den del af den ældre generation, der har fulgt politikernes anvisninger og sparet op til deres alderdom, nu mødes med et skattekrav, når de bruger af deres een gang beskattede kapital? Problemet findes allerede ved indførelsen og forhøjelsen af moms, men forstærkes selvfølgelig yderligere ved indførelsen af en direkte forbrugsskat, medmindre der indbygges passende overgangsregler.

Et andet spørgsmål melder sig spontant: vil den direkte forbrugsskat ikke slå kildeskatten i stykker?

Det behøver den ikke. For lønmodtagere o.l. kan der tages hensyn til den ved forskudsregistreringen m.v. For øvrigt vil den direkte forbrugsskat først og fremmest spille en rolle for de selvstændigt erhvervsdrivende. Og der er kildeskatten jo under alle omstændigheder en illusion!

Den største politiske komplikation er formentlig visse partiers frygt for øget kapitalkoncentration. Det er vel et spørgsmål, om vi ikke allerede nu, med de gældende afskrivningsregler m.v., er godt på vej til denne kapitalkoncentration, og om den ikke er nødvendig for den økonomiske vækst og for de danske virksomheders overlevelschancer i et stort europæisk marked. Ulemperne ved kapitalkoncentrationen må så holdes i skak af monopoltilsynet, fagforeninger, Kooperation, folkeaktier, fordelingspolitik o.s.v.

Den største skattepolitiske fordel ved en progressiv direkte forbrugsskat er, at vi så slipper af med det dybt alvorlige problem »den hykleriske progression« i den nuværende indkomstskattelovgivning (ved udhulninger af beregningsgrundlaget for at fremme andre formål).

Vælger vi et system, hvorefter »forbruget« ikke blot i de få ekstreme tilfælde (den lille »lap«), men altid skal være undergrænsen for beregningsgrundlaget, kan man tilmed få en kildeskattemæssig fordel, da det for selvstændige er almindeligt, at forbruget er nogenlunde konstant, mens indkomsten kan svinge kraftigt.

Er vi kommet så langt, at »forbruget« altid skal være undergrænsen, kan vi imidlertid lige så godt tage skridtet fuldt ud ved også altid at lade »forbruget« være overgrænsen — og tage de dermed forbundne fordele:

Vi bliver da i stand til at forlige skatteevneprincippet og hensynet til opsparingen, investeringerne, den økonomiske vækst o.l. — I det omfang, det lykkes at konstruere og administrere en direkte forbrugsskat således, at den rammer den realiserede levestandard, nærmer vi os en ægte skatteevnebeskatning og dermed folkets accept. Med »folkets« accept af selve systemet vil det blive langt lettere at effektivisere ligningen.

Ja, men hvad med Nordek og Fællesmarkedet. Kan vi gennemføre en så dybt gribende skattereform uden f.eks. at spørge Bruxelles til sin tid?

Nej, det kan vi ikke. Og *der* ligger nok det største problem. Fællesmarkedet er i fuld gang med at udarbejde et program for harmoniseringen af de direkte skatter (se f.eks. Sonderbeilage zum Bulletin 8 — 1967 der EWG »Programm der Steuerharmonisierung — Programm für die Harmonisierung der direkten Steuern«). Men det går langsommere end med de indirekte skatter. Vi vil sikkert få tid og lejlighed til at påvirke udviklingen, *hvis* vi ellers står tilstrækkeligt rustede med viden og argumenter og iøvrigt er kloge nok.

8. *En internationalt orienteret politisk principdebat med udgangspunkt i en bredt anlagt tværvideenskabelig undersøgelse synes fornøden.*

Nogle er af den dristige mening, at politikerne (og ikke mindst de bedste af dem) under den stykkevise skatterreform længe har været alt for optaget af detaljer.

Der synes derfor efterhånden at være oparbejdet et stærkt behov for en grundlæggende principdiskussion om skatterettens og/eller skattepolitikens mål og midler, således at *man kan sikre sig, at »folket« er med, både med hjerte og forstand.*

I en sådan diskussion vil politikerne kunne opfylde deres særlige formidlende og ledende funktioner — og iøvrigt nyde fordelene af at være på hjemmebane.

For at lette dette arbejde for politikerne, ja for overhovedet at gøre det praktisk overkommeligt, ville det nok være tilrådeligt først at foranledige en tværvideenskabelig undersøgelse. Der findes folk parat, som kan påtage sig sligt, både her og i udlandet!

Lad det da være udgangspunktet, at skatteyderne ikke blot bør betragtes som mekaniske robotter i det økonomiske skakspil, men som følsomme, ja til tider endog overfølsomme væsener. Får vi ikke disse væseners accept af systemet, bryder det sammen — før eller senere. Og ungdomsoprøret vil da blive afløst af »de gamles skatteoprør«.

Jurister ved det (gætter). Sociologer kan formentlig dokumentere det, hvis økonomerne skulle komme i tvivl. Psykologerne tør jeg ikke engang tænke på!