



Skatteetaten

Hørings svar - NOU 2022: 20

Et helhetlig skattesystem

Vedlagt følger Skatteetatens hørings svar på Finansdepartementets høring av 19. desember 2022, NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem.

Nina Schanke Funnemark
skattedirektør

Harald Johannessen
direktør, juridisk avdeling

Innhold

Innledning	8
Del I Overordnede perspektiver og vurderinger	9
1. Viktige perspektiver i forvaltningen av et effektivt skattesystem	9
1.1 Utviklingstrekk av betydning for skatteforvaltningen	9
1.2 Mål, prinsipper og hensyn i forvaltningen av skattesystemet	10
1.2.1 Innledning	10
1.2.2 Tillit til skatteforvaltningen	10
1.2.3 Et brukervennlig regelverk	11
1.2.4 Et digitaliseringsvennlig regelverk	12
1.2.4.1 Generelt	12
1.2.4.2 Betydningen av tredjepartsinformasjon	12
1.2.4.3 Betydningen av god datakvalitet	13
1.2.4.4 Identitetsforvaltning, deling og felles bruk av data	13
1.2.4.5 Kontroll av etterlevelse på nye måter	14
1.2.5 Et regelverk som tåler endringer og er egnet til å virke over tid	15
1.2.6 Regelverkets betydning for Skatteetatens forvaltning av skatte- og avgiftssystemet	15
2. Særlig omtale av forslag som påvirker skattesystemet fra et bruker- og forvaltningsperspektiv	16
2.1 Innledning	16
2.2 Forslag som bør prioriteres sett fra et bruker- og forvaltningsperspektiv	17
2.2.1 En alminnelig merverdiavgiftssats og færre avgiftsunntak	17
2.2.2 Vurdering av fradrag med svak begrunnelse i skattesystemet	17
2.3 Forslag som er særlig krevende fra et bruker- og forvaltningsperspektiv	18
2.3.1 Skjermingsmodeller	18
2.3.1.1 Om forslaget	18
2.3.1.2 Datagrunnlag	18
2.3.1.3 Brukeropplevelsen og tillit	19
2.3.1.4 IT-løsninger og forvaltning	19
2.3.2 Verdsettelsestidspunkt for ikke-børsnoterte aksjer	19
2.4 Forslag som forutsetter en mer sammensatt vurdering	19
2.4.1 Innledning	19
2.4.2 Særlig om behovet for eierskapsinformasjon	20
2.4.3 Formuesskatt og verdsettelse av eiendeler til markedsverdi	21
2.4.4 Arveskatt – særlig om sammenhengen med grunnlaget for formuesskatt	21
2.4.5 Bolig og fast eiendom	22
2.4.5.1 Innledning	22
2.4.5.2 Forslaget om skatt på leieverdi ved bruk av egen bolig og fritidsbolig	22
2.4.5.3 Forslaget om begrensning av gjeldsrentefradraget	23
2.4.5.4 Skatt på gevinst ved salg av egen fritidsbolig	23
2.4.5.5 Forslaget om å gjøre det obligatorisk å benytte Skatteetatens formuesgrunnlag ved utskriving av kommunal eiendomsskatt	23
2.5 Bruk av særavgiftssystemet til å påvirke adferd	23
3. Gjennomføring og prioriteringer	24
3.1 Innledning	24
3.2 Skatteetatens utviklingskapasitet og økonomiske handlingsrom	24
3.3 Skatteetatens perspektiver på en hensiktsmessig innføring av utvalgets forslag	26
Del II – Skatteetatens vurdering av de konkrete forslagene i NOU 2022: 20	27
4. Kapittel 6 Skatt på arbeidsinntekt, trygd og pensjon	27
4.1 Innledning	27
4.2 Trygdeavgift	27
4.3 Minstefradrag og personfradrag	28
4.4 Nytt fradrag for å styrke arbeidsinsentivene	28
4.5 Særskilt om nedre grense for trygdeavgift	29

4.6	De foreslåtte endringene om beskatning av pensjon	30
4.6.1	Pensjonsskattefradraget	30
4.6.2	Minstefradraget i pensjon	30
4.6.3	Heve aldersgrensen for pensjonsskattefradraget	30
4.6.4	Øke trygdeavgiftssatsen på pensjoner	30
4.7	Den skattemessige behandlingen av innskudd i pensjonsordninger	30
4.8	Arbeidsgiveravgift	32
4.9	Andre fradrag og særordninger	33
4.9.1	Generelt	33
4.9.2	Fradrag for husholdningsnære tjenester	33
4.9.3	Grensen for lønnsopplysningsplikt for arbeid i hjemmet	34
4.10	Økonomiske og administrative konsekvenser	34
5.	Kapittel 7 Selskapsskatt	35
5.1	Innledning	35
5.2	Utvidelse av virkeområdet for kildeskatt på renter og royalty med videre	35
5.2.1	Utvalgets forslag	35
5.2.2	Skatteetatens erfaring med reglene	35
5.2.3	Skatteetatens vurderinger	37
5.2.3.1	Generelt	37
5.2.3.2	Nærmere om nettobeskatningsmetoden	37
5.2.3.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
5.3	Rentebegrensningsregelen	38
5.3.1	Utvalgets forslag	38
5.3.2	Skatteetatens vurderinger	38
5.3.2.1	Generelt	38
5.4	Forslag om endringer i avskrivningssatser	40
5.4.1	Utvalgets forslag	40
5.4.2	Skatteetatens vurderinger	40
5.4.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	41
5.4.4	Beløpstærskel for aktivering av driftsmiddel	41
5.5	Fremførbart underskudd	41
5.5.1	Utvalgets forslag	41
5.5.2	Skatteetatens vurderinger	42
5.5.2.1	Generelt	42
5.5.2.2	Finansunderskudd i rederiskatteordningen	42
5.6	Rederiskatteordningen	43
5.6.1	Utvalgets forslag	43
5.6.2	Skatteetatens vurderinger	43
5.6.2.1	Avvikling av rederiskatteordningen	43
5.6.2.2	Begrense rederiskatteordningen til konkurranseutsatt sjøfart	44
5.6.2.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	44
5.7	Beskatning av selskap i flernasjonale konsern	45
5.7.1	Generelt	45
5.7.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	46
6.	Kapittel 8 Skatt på eierinntekter	47
6.1	Innledning	47
6.2	Generelt om skjerming	47
6.3	Endring av skjermingsrenten	48
6.4	Latente aksjeinntekter (urealisert gevinst)	49
6.4.1	Generelt om løsningene som drøftes i utredningen	49
6.4.2	Særlig om aksjesparekonto i forbindelse med eventuell løpende beskatning	50
6.5	Fritaksmetoden – «Treprosentregelen»	51
6.5.1	Skatteetatens vurderinger	51
6.5.2	Administrative konsekvenser	51
6.6	Utflyttingsskatt	52
6.6.1	Utvalgets forslag og gjennomførte endringer	52
6.6.2	Fastsetting og forfall av skatt på utflyttingstidspunktet med innbetaling over en gitt tidsperiode	52
6.6.3	Opphevelsen av femårsbegrensningen	52
6.7	Privat konsum i selskap	53

6.8	Skattemessig innbetalt kapital	53
6.8.1	Oppsummering	53
6.8.2	Generelt om dagens regel	53
6.8.3	Tilbakebetaling av skattemessig innbetalt kapital begrenset til aksjonærens inngangsverdi på aksjene	54
6.8.4	Skattemessig innbetalt kapital beregnet på selskapsnivå	54
6.8.5	Innføring av en eventuell rekkefølgeregul ved utdeling	56
6.8.6	Utdelinger behandles skattemessig som utbytte	56
6.9	Kildeskatt på utbetaling ved likvidasjon	57
6.9.1	Skatteetatens vurdering av forslaget	57
6.9.2	Skatt på tilbakekjøp av aksjer	57
7.	Kapittel 9 Satsstruktur for kapitalinntekt	57
7.1	Innledning	57
7.2	Generelle utfordringer med skjermingsmodeller	58
7.2.1	Innføring av ny skjermingsmodell og utvikling av register	58
7.2.2	Oppfølging etter at en skjermingsmodell og nytt register er innført	60
7.2.2.1	Oppfølging for formuesgoder med videre som fremgår av registeret	60
7.2.2.2	Formuesgoder som ikke omfattes av registeret	61
7.3	Viktige hensyn ved etablering av et nytt kapitalbeskatningsgrunnlag	61
7.4	Modellskisse 1: Netto kapitalinntektsmodell	62
7.4.1	Generelt	62
7.4.2	Skillet mellom ulike kapitalinntekter	63
7.4.3	Skattegrunnlag - fradrag	64
7.4.4	Vurdering av netto kapitalinntektsmodell	64
7.5	Modellskisse 2: Utvidet skjermingsmodell	64
7.5.1	Generelt	64
7.5.2	Behov for et nytt register for fast eiendom	65
7.5.3	Forskjeller mellom den skisserte modellen og skatteloven § 5-22	67
7.5.4	Vurdering av en utvidet skjermingsmodell	68
7.6	Utvidet foretaksmodell	68
8.	Kapittel 10 Skatt på formue og arv	69
8.1	Innledning	69
8.2	Formuesskatt	70
8.2.1	Utvalgets forslag	70
8.2.2	Redusere unntak	70
8.2.2.1	Innledning	70
8.2.2.2	Immaterielle eiendeler	70
8.2.2.3	Offentligrettslige tillatelser	71
8.2.3	Bedre verdsettelsesmetoder	72
8.2.3.1	Innledning	72
8.2.3.2	Ikke-børsnoterte aksjer i Norge	72
8.2.3.3	Fast eiendom	73
8.2.3.3.1	Generelt	73
8.2.3.3.2	Ensartet definering av eiendom	73
8.2.3.3.3	Oversikt over eierskap til fast eiendom	74
8.2.3.3.4	Eiendomsregisteret i Skatteetaten (SERG)	74
8.2.3.3.5	Primær- og sekundærbolig	74
8.2.3.3.6	Fritidsbolig	75
8.2.3.3.7	Næringseiendom	76
8.2.3.3.8	Annen fast eiendom	76
8.2.3.4	Innbo og løsøre	76
8.2.3.4.1	Generelt	76
8.2.3.4.2	Rapporteringens innhold	76
8.2.3.4.3	Reell eier	76
8.2.3.4.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	77
8.2.4	Endringer i verdsettelsesrabatter	77
8.2.5	Økning av bunnfradrag og justering av satsene	77
8.3	Arveskatt	78
8.3.1	Innledning – viktige perspektiver ved utforming av en ny arveskatt	78
8.3.1.1	Rekkevidden av den foreslåtte mottakermodellen	78

8.3.1.2	Livshendelser som vil utløse arveskatt	78
8.3.1.3	Behov for grundig utredning av regelverket	79
8.3.1.4	Viktigheten av digitalisering og automatisering av prosesser	79
8.3.1.5	Tilpasninger og omgøelser	79
8.3.1.6	Behov for nye IT-løsninger og nytt forvaltningsapparat	80
8.3.2	Behov for regelverksutvikling	80
8.3.2.1	Innledning	80
8.3.2.2	Satser og innslagspunkter – mottakermodellen	80
8.3.2.3	Ektefeller og samboere	81
8.3.2.4	Nedre grense for gaver og leilighetsgaver som fritas for arveskatt	81
8.3.2.5	Fritak for arveskatt for juridisk person med allmennyttig formål	82
8.3.2.6	Unntak fra skatteplikt	82
8.3.2.7	Verdsettelse	82
8.3.2.7.1	Samordning av verdsettelsesgrunnlag for arveskatt og formuesskatt	82
8.3.2.7.2	Verdsettelsestidspunkt	83
8.3.2.8	Mottakers/arvingers rådighetstidspunkt over gave/arv	84
8.3.2.9	Utfordringer knyttet til fordeling av arv og gaver	84
8.3.2.10	Utenlandsforhold, herunder omgåelse gjennom utflytting	85
8.3.2.11	Videreføring av kontinuitetsprinsippet som hovedregel	86
8.3.2.12	Fradrag for kostnader til begravelse	86
8.3.3	Skatteforvaltning	87
8.3.3.1	Prinsipper og regelverk	87
8.3.3.2	Opplysningsplikt og fastsetting	87
8.3.3.3	Egenfastsetting og egenendring	87
8.3.3.4	Skatteetaten overtar fastsetting ved offentlig skifte	88
8.3.3.5	Endringsfrister og foreldelse	88
8.3.3.6	Sanksjoner	89
8.3.3.7	Klage og søksmål	89
8.3.4	Innkrevning av arveskatt	89
8.3.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	90
8.3.5.1	Om behov for regelverksutvikling og en helhetlig utredning	90
8.3.5.2	Skatteetatens forvaltning av ny arveskatt	90

9. Kapittel 11 Skatt på bolig og annen fast eiendom 92

9.1	Innledning	92
9.2	Skatt på leieverdi av egen bolig og fritidsbolig	94
9.2.1	Generelt	94
9.2.2	Definisjon av egen bolig og egen fritidsbolig	94
9.2.2.1	Generelt	94
9.2.2.2	Kategorisering basert på formuesskatterettslige prinsipper	94
9.2.2.3	Kategorisering basert på inntektsskatterettslige prinsipper	95
9.2.2.4	Oppsummering	95
9.2.3	Definisjon av bruk	95
9.2.4	Beregningsgrunnlag	96
9.2.5	Beregning av fordel	97
9.2.5.1	Generelt	97
9.2.5.2	Fradrag for eiendomsskatt	98
9.2.5.3	Unngåelse av dobbeltbeskatning	98
9.2.6	Særlig om nærståenderegelen	100
9.2.7	Særlig om andelshavere i boligselskap	100
9.2.8	Særlig om barn som eier eiendom	101
9.2.9	Administrative og økonomiske konsekvenser	101
9.3	Oppheve skattefritaket for langtidsutleie	102
9.3.1	Generelt	102
9.3.2	Fradragsretten ved sjablongmetode	103
9.3.3	Konsekvenser for virksomhetsvurderingen	103
9.3.4	Tredjepartsopplysninger	104
9.3.5	Forholdet til forslaget om beskatning av leieverdi for eieren	104
9.3.6	Administrative og økonomiske konsekvenser	105
9.4	Fjerne bunnfradraget i reglene for korttidsutleie av egen bolig/utleie av egen fritidsbolig	105
9.4.1	Generelt	105

9.4.2	Administrative og økonomiske konsekvenser	106
9.5	Begrense rentefradraget for boliglånsrenter	106
9.5.1	Generelt	106
9.5.2	Bruk av Skatteetatens formuesgrunnlag	107
9.5.3	Fradragsretten etter sjablongmetode	107
9.5.4	Administrative og økonomiske konsekvenser	108
9.6	Endring av reglene for skattefritt salg av egen bolig	109
9.6.1	Generelt	109
9.6.2	Objektet for regelendringsforslaget	110
9.6.3	Beregning av botidsperiode	110
9.6.4	Krav om minste botidsperiode	110
9.6.5	Delvis utleie og betydning for skattefritak for gevinst	111
9.6.6	Kjøp av ny bolig og overgangsperiode	112
9.6.7	Særlig om brukshindringsreglene	113
9.6.8	Arv/gave og kontinuitet	113
9.6.9	Tilpasninger – omgåelse	113
9.6.10	Administrative og økonomiske konsekvenser	114
9.7	Oppheving av dagens skattefritak for salg av egen fritidsbolig	115
9.7.1	Generelt	115
9.7.2	Mulige overgangsregler	116
9.7.3	Administrative og økonomiske konsekvenser	117
9.8	Endring i reglene om bunnfradrag i eiendomsskatten	117
9.9	Verdsettelse basert på Skatteetatens formuesgrunnlag gjøres obligatorisk i eiendomsskatten	117
9.10	Etablering av landskatt – skatt på selve tomtegrunnen	119
9.11	Forslag knyttet til dokumentavgiftsregelverket	119
10.	Kapittel 12 Merverdiavgift	120
10.1	Innledning	120
10.2	Satsstrukturen	120
10.2.1	Innledning	120
10.2.2	Avgrensninger	121
10.2.3	Skatteetatens vurderinger	121
10.2.3.1	Generelt	121
10.2.3.2	Konsekvenser for næringsdrivende	121
10.2.3.3	Konsekvenser for Skatteetaten	122
10.3	Heving av beløpsgrense for registrering - forenkling	122
10.4	Merverdiavgiftsunntakene – mulige grunnlagsutvidelser	123
10.4.1	Innledning	123
10.4.2	Offentlig sektor og offentlig finansierte tjenester	123
10.4.2.1	Innledning og bakgrunn	123
10.4.2.2	Skatteetatens vurderinger	124
10.4.3	Fast eiendom	125
10.4.3.1	Generell avgiftsplikt for omsetning av nye bygninger og byggegrunn	125
10.4.3.2	Generell avgiftsplikt for utleie av fast eiendom	126
10.4.4	Finansielle tjenester	126
10.4.4.1	Om endring av unntaket for finansielle tjenester	126
10.4.4.2	Særlig om finansskatt	128
10.4.5	Kultur og idrett	129
10.5	Delingsøkonomien	130
11.	Kapittel 13 Grunnrenteskatter	130
11.1	Innledning – Generelt om egenskaper og utforming	130
11.2	Petroleum	132
11.2.1	Generelle bemerkninger til utvalgets omtale av petroleumsbeskatningen	132
11.2.2	Utvalgets forslag om en rask innstramning av petroleumsatteloven § 11	133
11.3	Vannkraft	135
11.3.1	Generelle merknader til utvalgets omtale av grunnrenteskatt på vannkraft	135
11.3.2	Forslag om reduksjon av nedre grense for grunnrenteskattelikte	135
11.3.3	Forslag om å erstatte konsesjonsavgift og konsesjonskraft med en «nøytral fordelingsmekanisme»	136
11.4	Vindkraft	136

11.4.1	Generelle merknader til utvalgets omtale av grunnrenteskatt på vindkraft	136
11.5	Havbruk	137
11.5.1	Generelle merknader til utvalgets omtale av grunnrenteskatt på havbruk	137
11.5.2	Grunnrenteinntekten	138
11.5.3	Bunnfradrag	139
11.5.4	Fradrag for tidligere anskaffelser ved inntreden i grunnrenteskatteregimet	140
11.5.5	Produksjonsavgift	140
11.6	Fiskeri	140
11.6.1	Generelt om grunnrenteskatt i fiskerinæringen	140
11.6.2	Eier av fiskefartøy som skattesubjekt for grunnrenteskatt	141
11.6.3	Lønssystem basert på lott	141
11.6.4	Fiskesalget omfattes av en spesiell lagsordning	141
11.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	142
12.	Kapittel 14 Skatte- og avgiftssystemets rolle i klima- og miljøpolitikken	144
12.1	Innledning	144
12.2	Endringer i eksisterende avgiftsordninger	145
12.2.1	Utvalgets forslag	145
12.2.2	Skatteetatens vurderinger	145
12.3	Nye avgifter	146
12.3.1	Utvalgets forslag	146
12.3.2	Skatteetatens vurderinger	146
12.4	Avgiftenes rolle i en sirkulær økonomi	147
12.4.1	Generelt	147
12.4.2	Sirkulær økonomi og merverdiavgift	147
12.5	Avgift på utslipp fra arealbruksendringer og naturavgift	148
12.5.1	Arealbruksendringer	148
12.5.2	Naturavgift	149
12.6	Avgift på plast	150
13.	Kapittel 15 Bilavgifter og andre særavgifter	150
13.1	Innledning – særavgifter knyttet til motorvogn	150
13.2	Engangsavgift	150
13.2.1	Generelt	150
13.2.2	Skatteetatens vurderinger	151
13.3	Elbilfordeler	151
13.3.1	Skatteetatens vurderinger	151
13.4	Bruksavhengige bilavgifter – posisjonsbasert veiprising	152
13.4.1	Generelt	152
13.4.2	Skatteetatens vurderinger	152
13.5	Avgift på alkoholfrie drikkevarer	152

Innledning

Utvalget har belyst viktige samfunnsutfordringer, og hvordan skattesystemet kan brukes for å nå mål fremsatt i utvalgets mandat. Utredningen gir grunnlag for en fremtidsrettet og opplyst samfunnsdebatt om ordninger og regelverk som Skatteetaten arbeider kontinuerlig med, og har forvaltningsansvaret for. Som det fremgår av utvalgets mandat, er skattesystemets viktigste oppgave å finansiere offentlig virksomhet og overføringer, jf. også Skatteetatens samfunnsoppdrag.¹ God oppslutning om skattesystemet og tillit til forvaltningen av skattesystemet er helt avgjørende for måloppnåelsen. En åpen samfunnsdebatt er et viktig bidrag til å unngå polarisering og øke tilliten til grunnleggende samfunnsstrukturer som skatte- og avgiftssystemet er.

Utvalget belyser innledningsvis i utredningen noen sentrale utviklingstrekk av betydning for skatte- og avgiftssystemet. I punkt 1 vil Skatteetaten supplere denne omtalen med temaer som er viktige fra et forvaltningsperspektiv. Det er viktig for Skatteetaten å levere godt på samfunnsoppdraget, herunder i størst mulig grad sikre en effektiv forvaltning. Et mål med Skatteetatens hørings svar er derfor å utfylle utvalgets vurdering av bruker- og forvaltningsperspektivet, slik at forslagene påvirkning på kostnads- og ressurseffektiviteten belyses på en best mulig måte. Viktige dimensjoner i denne sammenheng, er behovet for å innrette skattereglene og skatteordningene slik at

- skattepliktige og opplysningspliktige forstår og får til etterlevelse av reglene,
- regler og ordninger utnytter potensialet for digitalisering og baseres på tilgjengelige opplysninger av god kvalitet,
- regler og ordninger tåler endringer og er egnet til å virke over tid, og
- regler og ordninger blir mest mulig effektive i et økonomisk og administrativt perspektiv.

Dette vil vi redegjøre nærmere for i punkt 1. Her vil vi også løfte frem betydningen av å få på plass sikker og entydig identifisering av borgere på tvers av hele det norske samfunnet og ulike offentlige tjenester.

I lys av disse perspektivene vil enkelte av utvalgets forslag være utfordrende både på kortere og lengre sikt, mens andre forslag lettere lar seg gjennomføre uten større konsekvenser for brukerne og forvaltningen. Det er viktig for Skatteetaten å være tydelige på forslag som i stor grad har betydning for effektiviteten i forvaltningen. I punkt 2 vil vi derfor se nærmere på enkelte av forslagene som etter Skatteetatens syn krever særlig omtale når det gjelder dette. Et eksempel er forslaget om én alminnelig merverdiavgiftssats som vi mener er et svært godt forslag sett fra bruker- og forvaltningsperspektivet. Vi vil derimot fraråde en utvidet skjermingsmodell på grunn av store utfordringer med korrekt datagrunnlag, kompliserte regler, betydelig utvikling av løsninger og ressurskrevende forvaltning. Videre viser enkelte av forslagene viktigheten av å få avklart hvem som skal ha nasjonalt forvaltningsansvar for data som ønskes digitalt tilgjengelige for brukerne og offentlige og private aktører, for eksempel opplysninger om eierskap.

Skatteetaten vil få et ansvar for eventuell innføring og forvaltning av forslagene, herunder å legge til rette for løsninger og tjenester. I punkt 3 ønsker vi å redegjøre for noen perspektiver ved en eventuell gjennomføring av forslagene.

En vurdering av regelverks- og utredningsforslagene til utvalget finnes i Del II «Skatteetatens vurdering av de konkrete forslagene i NOU 2022: 20», se punkt 4 flg.

¹ <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/samfunnsoppdrag-strategi/>

Del I Overordnede perspektiver og vurderinger

1. Viktige perspektiver i forvaltningen av et effektivt skattesystem

1.1 Utviklingstrekk av betydning for skatteforvaltningen

Utvalget omtaler i utredningen kapittel 4 utviklingstrekk med betydning for skatte- og avgiftssystemet. Skatteetaten vil her kort supplere denne omtalen med temaer som etter vår oppfatning er viktige fra et forvaltningsperspektiv.

Skatteforvaltningen er påvirket av globale og nasjonale forhold. Den gjennomgripende digitaliseringen av Skatteetatens og samfunnets prosesser gir både store muligheter og utfordringer. Arbeidslivet omstilles med flere uten fast arbeidsted, og andelen selvstendig næringsdrivende og frilansere forventes å øke. I en omverden preget av raske endringer og kompleksitet er det svært viktig at utvikling av skatte- og avgiftsprosessene ses i sammenheng med næringslivets prosesser. Globalisering setter nasjonale skattesystemer under press og krever samarbeid om utvikling av regelverk og systemer på tvers. Dette er perspektiver som må hensyntas i arbeidet med en bærekraftig utvikling av skattesystemet og forvaltningen av dette.

Teknologi kan brukes til å effektivisere etablert praksis (gjerne omtalt som «å sette strøm på papir»), men også til å løse offentlige oppgaver på radikalt nye måter. Ny teknologi og nye kombinasjoner av teknologi gjør det mulig å skape helt nye løsninger på oppgaver som i dag fremstår som vanskelige, dyre, eller rett og slett umulige. Erfaringsmessig er det sistnevnte som gir størst effekter for brukerne og samfunnet, men de er også mest krevende å realisere.

Brukernes forventning om tilpassede og helhetlige offentlige tjenestetilbud forutsetter økt informasjonsutveksling og samarbeid mellom etater, kommuner og private virksomheter. Regjeringen og KS står sammen om dette i strategien «En digital offentlig sektor».² Hensikten med strategien er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt offentlig virksomhet, og i sektoren som helhet. Vi må endre arbeidsmåter og strukturer for å løse flere oppgaver digitalt. Offentlige data må deles og regelverket må utvikles for å legge til rette for dette. Bedre utnyttelse av data er viktig om Norge skal lykkes i overgangen til et mer bærekraftig samfunn og en grønnere økonomi.³

Med økt digitalisering forventes økt oppmerksomhet knyttet til sikkerhet, etikk og personvern. Tilgang til store mengder data og datakraft gir mulighet for økt verdiskapning og effektivisering, samtidig som tillit og legitimitet kan utfordres, og forholdet mellom borgerne og forvaltningen endres.

EUs digitaliseringspolitikk er en stadig sterkere premissgiver. Initiativet «A Europe fit for the digital age»⁴ omfatter eksempelvis regelverk som beskriver rammer for⁵ bruk av kunstig intelligens,⁶ forvaltning og deling av data (Data Governance Act),⁷ samt regelverk knyttet til digital identitet, bruk av digitale tjenester, rammer for digitale markeder, datasikkerhet, med mer. Digital lommebok (EU Wallet) som skal gjøre det mulig å autentisere seg på tvers av landegrensene omfattes også

2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

3 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20202021/id2841118/>

4 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en

5 https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection_en

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

7 <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juli/datastyringsforordningen-dga-/id2889711/>

av initiativet, noe som krever tilpasninger både for tjenesteutøvere som Skatteetaten og for borgere i Europa. Helhetlig identitetsforvaltning og utvikling av digital ID er sentrale områder for å realisere fremtidens behov.

Økende digitalisering innebærer at Skatteetaten og andre offentlige aktører må ha økt bevissthet om digital inkludering, og unngå at folk blir ekskludert fra offentlig tjenestetilbud som ofte vil være lettest tilgjengelig digitalt.

1.2 Mål, prinsipper og hensyn i forvaltningen av skattesystemet

1.2.1 Innledning

Utvalget omtaler i utredningen kapittel 5 mål, prinsipper og hensyn i skattepolitikken. Skatteetaten vil nedenfor redegjøre for perspektiver vi mener er viktige å hensynta i arbeidet med skattereglene, og tilknyttede løsninger og tjenester. I punkt 1.2.2 vil vi si noe om den grunnleggende viktige tilliten til skattesystemet og skatteforvaltningen. I punkt 1.2.3 vil vi utdype hvordan brukerperspektivet bør ivaretas ved regelverksutforming på skatte- og avgiftsområdet. I punkt 1.2.4 vil vi redegjøre for brukerperspektivet ved utforming av løsninger og bruk av data. I punkt 1.2.5 redegjør vi for betydningen av et regelverk som tåler endringer og er egnet til å virke over tid.

Dersom vi lykkes i brukerperspektivet har det stor positiv effekt for Skatteetaten som forvaltningsorgan og for samfunnet for øvrig. Se om dette i punkt 1.2.6.

1.2.2 Tillit til skatteforvaltningen

Bruker- og forvaltningsperspektivet må etter Skatteetatens syn ha en sentral plass ved utformingen av et helhetlig skattesystem og tilknyttet regelverk, samt ved utvikling av løsninger og tjenester knyttet til dette regelverket. Behovene til de som skal bruke tjenestene våre bør tillegges stor vekt i de valgene som tas. Skatteetaten mener at en brukerorientert forvaltning, hvor vi setter brukeren i sentrum, er helt sentralt for å skape, opprettholde og styrke tilliten til skattesystemet, til offentlige organer generelt, og til oss som forvaltningsorgan spesielt.⁸ Etter Skatteetatens oppfatning er det en direkte sammenheng mellom regelverk, brukerorientering, tillit og etterlevelse. Det er forskning på området som viser at etterlevelse bestemmes av både tillits- og maktforholdet mellom brukeren og Skatteetaten.⁹ Analyser i Skatteetaten viser at veiledning som gjør det enklere å forstå regelverket, kan være mer effektivt for å sikre etterlevelse, enn budskap om kontroll og straff.¹⁰

Ifølge tall fra Digdir (2021) er den generelle tilliten til det offentlige høy i befolkningen i Norge sett i forhold til andre OECD-land.¹¹ Omtrent 8 av 10 innbyggere har tillit til det offentlige.

Resultatene fra befolkningsundersøkelsen og bedriftsundersøkelsen utført av Skatteetaten indikerer at det overordnede inntrykket av Skatteetaten er meget godt.¹² Omtrent 4 av 5 brukere har alt i alt et godt inntrykk av Skatteetaten. Resultatene har vært stabile de tre siste år. Vi vet

8 Vi benytter begrepet «bruker», ettersom Skatteetaten i løsningen av samfunnsoppdraget ikke bare forholder seg til skatte- og avgiftspliktige, men også oppgavepliktige tredjeparter, offentlige myndigheter og andre private (både enkeltpersoner og organisasjoner virksomheter).

9 Kirchler, E., Hoelzl, E., and Wahl, I. (2008), Enforced Versus Voluntary Tax Compliance: The "Slippery Slope" Framework, *Journal of Economic Psychology* 29 (2), 210-225.

10 <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/hva-pavirker-samfunnets-tillit-til-skatteetaten/>

11 <https://www.digdir.no/rikets-digitale-tilstand/tillit-i-befolkningen-og-til-det-offentlige/4060>

12 <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/brukerundersokelser/>

at direkte kontaktpunkter med brukerne er det som i størst grad er med på å forme og utvikle tillit på individnivå. Brukernes forståelse, forventninger og opplevelser er også av stor betydning. Skatteetaten har i all hovedsak kontakt med brukerne i forbindelse med registrering, rapportering og betaling. Det er derfor helt avgjørende at disse løsningene og prosessene ivaretar våre brukere godt.

Skatteetaten arbeider aktivt for å oppnå tillit gjennom å hjelpe brukeren med å gjøre informasjon tilgjengelig i våre tjenester, nettsider med mer. Vi ønsker å gi brukerne informasjon, uten at de må henvende seg til oss. Vår erfaring er at en stor andel av brukerne finner det utfordrende å sette seg inn i komplekse regelverk, og spesielt begreper som ikke er en del av brukernes «dagligtale». Gjennom digitalisering og smarte tjenester ønsker vi å legge til rette for at brukeren enkelt forstår regelverket, at de oppfyller sine plikter og ivaretar sine rettigheter på en effektiv og sikker måte. Automatiserte tjenester som er tilpasset den enkelte brukers behov gjør det enkelt for brukeren å gjøre det riktige og sikrer riktig skatt.

1.2.3 Et brukervennlig regelverk

Et forståelig regelverk, hvor det er klart for brukeren hva reglene innebærer og hvordan reglene påvirker skatter og avgifter, fremmer tillit og brukerens ønske om å gjøre riktig. De samme hensynene vil gjøre seg gjeldende for aktører som skal bidra med innrapportering av informasjon, og der andre myndigheters data inngår som grunnlag for vår utførelse av samfunnsoppdraget. For å understreke viktigheten av dette, er en av Skatteetatens strategiske ambisjoner at vi skal møte næringsliv og innbyggere på en slik måte at det blir enklere å gjøre det rette og vanskeligere å gjøre feil.

En regel som treffer bredt bør, for å sikre god etterlevelse, i stor grad utformes slik at alle kan forstå den. Eksempler på regler som treffer bredt er regler om beskatning av lønn eller pensjon. Regelverket bør også kunne kommuniseres og forklares på en enkel måte for å sikre brukerne forutberegnelighet.

Egenfastsettingsprinsippet innebærer at den skattepliktige selv skal fastsette sitt eget skattegrunnlag. For at skattepliktige skal kunne ivareta dette bør regelverk være enkelt å forstå og etterleve. De skattepliktige bør på en enkel måte kunne finne frem til hvilke inntekter, fradrag, formuer og gjeld som skal rapporteres til Skatteetaten. I tillegg må de også på en enkel måte kunne kontrollere riktigheten av opplysninger som forhåndsutfylles på skattemeldingen, for eksempel rapportering fra tredjeparter eller fra Skatteetatens registre. Vår erfaring er at for eksempel gjeldsreduksjon på grunn av verdsettelsesrabatt på formuesobjekter, samt skjermingsmodellen i aksjonærbeskatningen er vanskelig å forstå og veilede om.

Regler som krever skjønnsmessige vurderinger kan være utfordrende både for skattepliktige som skal egenfastsette, for rapporteringspliktige, og for Skatteetaten. Unntak og særordninger i regelverket tilfører kompleksitet, og kan svekke etterlevelsen. Det samme gjelder regler som gjør at opplysninger fra flere år må sammenstilles og ses under ett, fremover eller bakover, for eksempel forslaget om en mottakermodell i en ny arveskatt, se punkt 8.3.1 nedenfor.

Det norske skattesystemet må sees i sammenheng med internasjonal rettsutvikling og andre lands skattesystemer dersom målsettingen om et brukervennlig regelverk skal oppnås. I takt med at stadig flere skattepliktige driver virksomhet og utøver sine livsinteresser på tvers av landegrensener, er det internasjonale perspektivet avgjørende for forutberegnelighet og brukervennlighet. Helheten i det norske skattesystemet har derfor betydelige avhengigheter til regelverk utenfor Norge.

1.2.4 Et digitaliseringsvennlig regelverk

1.2.4.1 Generelt

Skatteetaten er i et internasjonalt perspektiv langt fremme med teknologiske løsninger, og brukerne har forventninger til at vi i utviklingen av nye løsninger bygger på ny og fremtidig teknologi. Det er derfor viktig at regelverk som skal utvikles legger til rette for digitalisering og maskinell behandling. To av Skatteetatens strategiske ambisjoner er at vi skal forvalte vår informasjon slik at den bidrar til forenkling og digitalisering, og at vi skal bruke data, analyse og maskinlæring i stor skala i oppgaveløsningen. For å oppnå dette vil en utvikling av innebygde løsninger som ivaretar personvern og datasikkerhet være av avgjørende betydning.

Digitaliserte prosesser for innhenting, forvaltning og deling av opplysninger er helt sentralt i en effektiv offentlig forvaltning. Regelutvikling der også forvaltningsregelverket for opplysningene blir gitt en sentral plass i tidlig fase, bidrar til at utfordringer med formål, felles begrepsbruk og gode delingsløsninger vil kunne gis større oppmerksomhet. Dette vil igjen kunne understøtte implementering av materielle regler som bygger på standardiserte og gode datagrunnlag. Et eksempel på dette er det foreslåtte arbeidsfradraget som kan beregnes maskinelt og forhåndsutfylles i skattemeldingen på bakgrunn av allerede standardiserte inntektsopplysninger rapportert gjennom a-ordningen, se punkt 4.4.

Vi viser til Prop. 1 LS (2019-2020) kapittel 17, der et felles forenklingsprosjekt mellom Finansdepartementet og Skatteetaten synliggjorde at det er gjennom ytterligere digitalisering at det er størst mulighet for forenklinger av prosessene for skatter og avgifter. Skatteetaten gjennomfører i dag flere store utviklingsprosjekter som vil gi enklere prosesser i dialogen mellom myndigheter og næringsliv. En ny, dialogbasert skattemelding er lansert for lønnstakere og pensjonister, og utvides nå også til å omfatte næringsdrivende. I tillegg har merverdiavgiftsregistreringen og skattemeldingen for merverdiavgift blitt gjennomgående forbedret i de senere år. Som det fremgår nedenfor, ønsker Skatteetaten å bidra til forenklinger og forbedringer gjennom bedre samordning og forvaltning av informasjon om eierskap og verdsettelse på tvers av forvaltningsområder. Dette gjelder særlig aksjer og eiendom. Se punkt 2.4 og punkt 3.3.

1.2.4.2 Betydningen av tredjepartsinformasjon

Både internasjonal forskning¹³ og analyser i Skatteetaten¹⁴ viser at bruk av tredjepartsinformasjon er et av de viktigste tiltakene for å sikre at den skattepliktige etterlever regelverket og betaler riktig skatt. Eksempler på tredjepartsinformasjon som rapporteres til Skatteetaten i dag, er inntektsopplysninger fra arbeidsgiver og fra banker. Eksempler på informasjon som i all hovedsak ikke er underlagt rapporteringsplikt er opplysninger om transaksjoner mellom næringsdrivende. Et regelverk som kan understøttes av innrapportering fra tredjeparter fremmer digitalisering og forenkling for brukeren. Regler som forutsetter egenrapportering og mangel på objektiv digital dokumentasjon gjør etterlevelsen mer utfordrende for bruker, og vanskelig å følge opp for Skatteetaten. I tillegg muliggjør bruk av tredjepartsinformasjon effektive prosesser gjennom digitalisering og automatisering.

13 Kleven H.J., Knudsen M.B., Kreiner C.T., Pedersen S., Sæz E. Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica*. 2011;79:651–692

14 <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt2013-2.pdf>

Tredjepartsinformasjon benyttes i stor grad som grunnlag for forhåndsutfylling av skattemeldingen for lønnstakere og pensjonister. Dette har gjennom en årrekke gitt de skattepliktige en enklere håndtering av egne skatteforhold og bidratt til økt etterlevelse. De skattepliktige er vant med at en vesentlig del av deres skattemessige forhold er forhåndsutfylt, og etter Skatteetatens oppfatning bør dette også ha betydning når nye regler og ordninger på skatteområdet utredes.

Tredjepartsopplysninger om de næringsdrivendes virksomhet og for selskaper generelt er i liten grad tilgjengelig. Skatteetaten kan derfor ikke gi målrettet veiledning eller forhåndsutfylle opplysninger i tilsvarende grad som for lønnstakere og pensjonister.

Skatteetaten har lang erfaring med å samarbeide med brukerne og deres medhjelpere for å bygge etterlevelse inn i systemene og brukernes prosesser. Dette gjør vi for eksempel gjennom samarbeid med tilbydere av lønns- og regnskapssystemer, for å sikre at innrapporterte opplysninger om inntekt og ansatte har så god kvalitet som mulig. Vi ser behov for, og har ambisjoner om å utvide dette samarbeidet ytterligere. Over tid ønsker vi i større grad å fange opp transaksjoner og hendelser som medfører plikter eller rettigheter når de inntreffer, slik at vi kan veilede og sikre riktig beskatning raskere og mer effektivt. Et eksempel på dette kan være å veilede de skattepliktige som leier ut eiendom på delingsplattformer i det utleien skjer.

1.2.4.3 Betydningen av god datakvalitet

Et regelverk som støtter opp under digitalisering kjennetegnes ved at det i størst mulig grad baserer seg på standardisert informasjon fra egne eller andres datakilder. Effektiv bruk av slik informasjon krever at det er hjemmel til å benytte seg av informasjonen, at informasjonen som skal benyttes holder god kvalitet, og at det ikke legges føringer på dokumentasjonskrav og saksbehandling som vanskeliggjør maskinell behandling. Et regelverk som lar seg understøtte av gode digitale løsninger vil gjøre det mulig å bygge inn mekanismer for trygg forvaltning, åpenhet og ivaretagelse av personvern. God datakvalitet avhenger igjen av et regelverk hvor begreper er entydig definert og hvor det ikke kreves skjønnsmessige vurderinger. En standardisert begrepsbruk er derfor av stor betydning både for brukerne og Skatteetaten ved utvikling og forvaltning av et effektivt skattesystem. Eksempler på løsninger for felles forvaltning av opplysninger som ivaretar slike behov er Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Matrikkelen og a-ordningen.

For å kunne bruke informasjonen inn i våre prosesser er det også viktig at vi har sikker og entydig identifisering av de skattepliktige. Riktig informasjon om for eksempel formuesobjekt eller transaksjon må kunne knyttes til riktig skattepliktig. Identifisering av eier enten gjennom fødselsnummer, d-nummer eller andre identifikatorer er derfor ofte et informasjonselement som inngår i et datasett, og som gir viktig informasjon når dataene skal brukes.

1.2.4.4 Identitetsforvaltning, deling og felles bruk av data

God identitetsforvaltning er en viktig byggekloss ved digitaliseringen av offentlig sektor, og er et helt sentralt virkemiddel for å dekke forvaltningens behov for å vite hvem du er på en sikker, effektiv og brukervennlig måte. ID-forvaltningen er sentral for å legge til rette for digital inkludering og tillit til offentlige digitale tjenester.

Automatisering av regelverk og bruk av felles datagrunnlag fordrer en infrastruktur i samfunnet der den digitale ID-en må bygge på en entydig kobling til en fysisk person. I dag benytter

vi fødsels- og d-nummer fra Folkeregistret til dette formålet. Dette området er sentralt for Skatteetaten som folkeregistermyndighet og skattemyndighet, og for byggingen av felles offentlige løsninger som vil gi grunnlag for økt bruk av felles datasett. Sikker identitet og helhetlig identitetsforvaltning er også en grunnleggende forutsetning for effektiv forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og andre former for økonomisk kriminalitet.

Skatteetaten spiller en sentral rolle i utviklingen av regelverket og løsningene på ID-området, sammen med Politidirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet, med tilhørende departementer. Dette innbefatter blant annet etablering av status UNIK i Folkeregistret, avklaringer knyttet til krav i forbindelse med innføring av EU Wallet¹⁵ og realisering av eID-strategien¹⁶. De nevnte initiativene har flere avhengigheter seg imellom, og er av stor betydning ved utvikling av en effektiv offentlig sektor som ivaretar fremtidens nasjonale og internasjonale behov.

For å utvikle gode løsninger for brukerne er det videre av stor betydning at regelverk og begrepsbruk legger til rette for deling og felles bruk av data. Dette er av sentral betydning på stadig flere av områdene der Skatteetaten samarbeider med andre aktører om oppgaveløsningen. Det gjelder både offentlige aktører som i for eksempel a-ordningen, og private aktører i for eksempel DSOP-arbeidet (Digitalt Samarbeid Offentlig Privat). Ansvar for data som brukes av mange, eller som er kritiske for samfunnet, bør fremover plasseres ett sted, og forvaltes på en slik måte at fellesskapets behov ivaretas. Et slikt domeneansvar som innbefatter forvaltning og utvikling av et felles datagrunnlag vil kunne fremme effektivisering, bidra til å realisere prinsippet om «kun en gang», bygge prosesser for god datakvalitet og gjennom dette øke tilliten til offentlig forvaltning. Et slikt arbeid forutsetter god samhandling på tvers av offentlig sektor, og gode mekanismer for regelverksutvikling, samhandling og styring. Utvikling av ny verdsettelsesmodell for fritidsboliger er et eksempel på utvikling av en slik fellesløsning. Skatteetaten bidrar også inn i arbeidet med nasjonale grunndata i et tverretattlig arbeid under ledelse av Digitaliseringsdirektoratet.¹⁷

1.2.4.5 Kontroll av etterlevelse på nye måter

Digitalisering, automatisering og bruk av data gir store gevinster for samfunnet. Samtidig introduseres nye sårbarheter som kriminelle kan utnytte, blant annet gjennom bevisst manipulert rapportering til offentlige registre og datakilder. Det er behov for et regelverk som gjør at både forvaltere og brukere av offentlige data kan utvikle nye metoder og iverksette tiltak som identifiserer trusselaktører og forhindrer trusseladferd. En viktig komponent i effektiv kontroll av etterlevelse vil være at forvaltere og brukere av offentlige registre og datakilder kan samarbeide om metoder og tiltak for å oppdage og redusere kriminelles muligheter for manipulert rapportering og svindel, herunder deling av opplysninger om trusseladferd og trusselaktører med hverandre.

1.2.5 Et regelverk som tåler endringer og er egnet til å virke over tid

Samfunnet endrer seg i et stadig raskere tempo og arbeidslivet omstilles. Vi forventer for eksempel at flere vil bli selvstendig næringsdrivende og frilansere, samt at flere vil være mer

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/des/endringsbestemmelser-i-eidas-forordningen/id2905581/>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0281>

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utkast-til-ny-strategi-for-eid-i-offentlig-sektor/id2919668/>

¹⁷ <https://www.digdir.no/skate/skate/1259>

mobile over landegrensene og uten fast arbeidssted. Det vil bli strukturelle endringer med stadig flere oppgaver som løses ved hjelp av roboter og kunstig intelligens. Det har lenge vært en økt flyt av varer, tjenester, kapital og personer over landegrensene som utfordrer skattesystemer som stort sett har et nasjonalt perspektiv. Globalisering setter nasjonale skattesystemer under press og krever samarbeid om regelverk og systemer med andre lands myndigheter på langt flere områder enn vi ser i dag. Et eksempel er OECD/Inclusive Framework med den såkalte «topilarløsningen» som er omtalt i kapittel 7 i utredningen. Dette krever oppbygning av kompetanse, nye systemer og legger visse føringer på muligheten for å innføre regler som tar sikte på tiltak mot overskuddsflytting med videre. Ny teknologi fører til at verdi skapes på nye måter, og at pengestrømmene kan bli vanskeligere å spore.

Klimautfordringene og det grønne skiftet vil endre rammebetingelsene for økonomisk virksomhet og verdiskapning, både nasjonalt og internasjonalt. Sirkulærøkonomien, med krav om bedre utnyttelse av ressursene og mindre forbruk, vil gi nye forretningsmodeller som skattemyndighetene må forholde seg til.

Med økt kompleksitet i skatteforholdene og mer digital kompetanse hos borgerne, vil forventningene til hvordan Skatteetaten legger til rette for en effektiv og sømløs håndtering av skatter og avgifter øke. Det betyr at regelverket vi forvalter må tåle endringer som ikke nødvendigvis var kjent under utviklingen av regler og tjenester. Regelverket må være mest mulig nøytralt hva gjelder levesett, forretningsmodeller og teknologi, og ikke legge føringer ut fra hva som i dag er kjente teknologiske løsninger for områder som innhenting av informasjon, bruk av informasjonskilder og dataformater med videre. Videre må reglene fungere i et stadig mer mobilt og internasjonalt perspektiv. Stabile regler skaper forutsigbarhet, setter bruker i fokus og skaper tillit og etterlevelse.

1.2.6 Regelverkets betydning for Skatteetatens forvaltning av skatte- og avgiftssystemet

Et regelverk som setter brukeren i fokus, som legger til rette for å anvende teknologi, egne og andres data, og som er stabilt i et fremtidsperspektiv, vil ha betydning for Skatteetatens administrative og økonomiske kostnader ved å forvalte regelverket.

Et helhetlig skattesystem hvor brukeren settes i stand til å finne, få til og forstå, vil øke etterlevelsen. Dette reduserer Skatteetatens administrative kostnader til klagebehandling, veiledning, fastsetting og kontroll. Hvis de fleste brukerne som ønsker å etterleve regelverket er i stand til dette, kan vi bruke en større del av ressursene på brukere som ikke etterlever sine forpliktelser, for eksempel i etatens arbeid mot skattekriminalitet.

Enklere regler, med få unntak og særordninger, reduserer de administrative kostnadene. Det kan være like kostbart for Skatteetaten å utvikle, forvalte og endre unntaks- og særordninger som gjelder en liten gruppe skattepliktige, som de som gjelder for større grupper. Overgangsordninger er ofte nødvendige, men disse kan være kostbare å forvalte. Det er derfor viktig at de, så langt det lar seg gjøre, er klare ved innføring av nye regler, slik at Skatteetaten har mulighet for å inkludere dem når IT-systemene utvikles. Det er også viktig at det er klart definert hvilken gruppe av skattepliktige overgangsordningen gjelder for, og hvor lenge overgangsordningen skal vare.

Et regelverk som kan gi automatiserte prosesser og tjenester gjør at vi kan effektivisere registrering, fastsetting og innkreving av skatter og avgifter. Det er kostnadseffektivt dersom regelverket muliggjør at vi kan benytte allerede etablerte løsninger og løsningsmønstre, og at endringer er mest mulig i tråd med allerede planlagte aktiviteter.

God tilgang på data av god kvalitet, hensiktsmessig bruk av data, gjenbruk av opplysninger både internt i Skatteetaten og i et helhetlig tverretattlig forvaltningsperspektiv vil gi synergier og gevinster.

2. Særlig omtale av forslag som påvirker skattesystemet fra et bruker- og forvaltningsperspektiv

2.1 Innledning

Utvalgets forslag tar sikte på å legge til rette for et formåls effektivt skattesystem i henhold til mandatet. Som nevnt innledningsvis er det viktig for Skatteetaten å utfylle utvalgets vurderinger av bruker- og forvaltningsperspektivet, slik at forslagenes påvirkning på kostnads- og ressurseffektiviteten belyses godt.

Vi har i punkt 1 over redegjort for hva som er viktig ved utforming av et bruker- og forvaltningsvennlig regelverk. Dette er ikke en uttømmende redegjørelse, og vi nevner for ordens skyld at det i vår vurdering ikke tas hensyn til politiske mål, eller om forslagene gir brukerne økt eller redusert skattebelastning. I Del II «Skatteetatens vurdering av de konkrete forslagene i NOU 2022: 20», se punkt 4 flg., har vi gått gjennom utvalgets forslag og vurdert disse i bruker- og forvaltningsperspektivet. Vi ser at enkelte av forslagene i særlig stor grad påvirkes av dette perspektivet. Disse vil vi særskilt omtale nedenfor. Det er forslag som vi mener vil være bruker- og forvaltningseffektive, og som vi derfor mener bør prioriteres. Se mer om dette i punkt 2.2. I punkt 2.3 vil vi redegjøre for forslag som vi mener er særlig krevende fra et bruker- og forvaltningsperspektiv.

Det er også viktig å påpeke at enkelte av forslagene ikke vil påvirkes i særlig grad av disse perspektivene, og kan innføres uten å ta særskilte forvaltningshensyn. Eksempler på dette er justeringer av satser, innslagspunkter og fradragsbeløp med videre, innenfor regler som allerede er i forvaltning. Det samme gjelder arbeidsfradraget, ungdomskortet og endringer i beskatning av pensjonsinntekt. Arbeidsfradraget er et eksempel på nye ordninger som baserer seg på gjenbruk av eksisterende infrastruktur, prosesser, systemer og data, blant annet fra a-ordningen. Slike ordninger og endringer har lave forvaltningskostnader og kan i stor grad digitaliseres, og i tillegg tilpasses brukerne slik at de ikke vil påføres merarbeid.

Skatteetaten har også identifisert flere forslag som vi mener bør utredes nærmere, blant annet på grunn av forslagenes kompleksitet sett fra bruker- og forvaltningsperspektivet. En god og strukturert oversikt over eiendeler, eierskap og verdsettelse vil kunne bidra til å avhjelpe noe av denne kompleksiteten for flere av disse forslagene. Vi vil se nærmere på disse forslagene, herunder betydningen av god eierskapsinformasjon i punkt 2.4.

Som tidligere nevnt har Skatteetaten ikke tatt i betraktning politiske mål ved vår vurdering av forslagene. Imidlertid ønsker vi å kort gi noen innspill når skattesystemet også skal benyttes til å oppnå politiske målsettinger som globale og nasjonale klima- og miljømål. Det vises i denne sammenheng til punkt 2.5.

2.2 Forslag som bør prioriteres sett fra et bruker- og forvaltningsperspektiv

2.2.1 Én alminnelig merverdiavgiftssats og færre avgiftsunntak

Utvalget foreslår å avvikle og erstatte dagens reduserte satser med én alminnelig merverdiavgiftssats på 25 prosent som vil gjelde all avgiftspliktig omsetning. Dette vil innebære en forenkling for næringsdrivende som i dag leverer varer og tjenester som skal avgiftsbelegges med forskjellige satser. I tilfeller hvor omsetningen omfatter flere ytelser som er avgiftspliktige, men med ulike satser etter dagens regler, vil innføring av én sats bidra til færre avgrensingsproblemer samt redusere risikoen for at omsetningen beregnes med uriktig avgiftssats. Det vil bli enklere for de næringsdrivende å handle riktig, og regelverket vil være mindre ressurskrevende for Skatteetaten å forvalte.

Utvalget foreslår også utredning av muligheten for å avvikle eller innskrenke enkelte av dagens merverdiavgiftsunntak. Et bredt avgiftsgrunnlag innebærer enklere og mer entydige regler, gir mindre rom for uønskede eller utilsiktede tilpasninger til regelverket og reduserte administrative kostnader for brukerne og Skatteetaten. En generell avgiftsplikt for finansielle tjenester og utleie av fast eiendom vil for eksempel representere en betydelig forenkling både for de næringsdrivende og for Skatteetaten, noe som antas å gi større grad av etterlevelse og dermed riktigere avgiftsbehandling.

Skatteetaten anbefaler at forslagene utredes videre. Forslagene bidrar i vesentlig grad til forvaltningseffektive løsninger, og forenklinger sett fra et brukerståsted. Se nærmere om forslagene i punkt 10.

2.2.2 Vurdering av fradrag med svak begrunnelse i skattesystemet

Utvalget påpeker at den reelle skattleggingen av ulike personer bør avgjøres av de formelle skattesatsene, ikke hvilke muligheter den enkelte har til å benytte seg av ulike fradrag i skattesystemet. Blant annet på bakgrunn av dette anbefaler utvalget at fradrag som har svak begrunnelse i skattesystemet bør fjernes.

Det finnes om lag 50 særskilte fradrag i skattemeldingen. Hvert år er det et betydelig antall skattepliktige som krever eller øker ett eller flere av disse fradragene ved egenfastsetting av skattemeldingen. Det innebærer en betydelig risiko for at det kreves og innrømmes uriktige fradrag ved skattefastsettingen. Skatteetaten gjennomfører tiltak som veiledning, kommunikasjon og kontroll, for å sikre bedre etterlevelse. Dette er meget ressurskrevende for Skatteetaten.

Skatteetaten er enig i at det bør gjennomføres en vurdering av hvilke fradrag og særordninger som bør avvikles eller endres, og at dette vil være et godt bidrag til et enklere regelverk sett både fra bruker- og forvaltningsperspektiv. Vår oppfatning er at det generelt er vanskelig for de skattepliktige å forstå hvilke fradrag de har krav på, og beregne disse riktig. Det hindrer i mange tilfeller god etterlevelse fra de skattepliktige, og øker risikoen for feil skatt; både for lav og for høy skatt. For mange fradrag og særordninger vil kunne føre til uthuling av skattesystemet og utfordre likebehandlingen. Dette vil igjen kunne påvirke tilliten.

For å sikre god etterlevelse er det ved utforming av fradragsreglene viktig at reglene er enkle å forstå og anvende. Dette oppnås blant annet ved at vilkårene for fradrag er klare og i minst mulig grad krever skjønsmessige vurderinger, samt at det er få unntak og særordninger. Sjablonger og fastsatte fradragsbeløp forenkler. Som det fremgår av punkt 4.9.1, er en rekke av de fradragene, særordningene og overgangsreglene vi har i dag vanskelig for de skattepliktige å forstå.

Skatteetaten erfarer at fradragsordninger som ikke baserer seg på innrapportering fra tredjepart er et hinder for å oppnå god etterlevelse. Dersom fradrag uten tredjepartsrapportering ikke har et klart og entydig regelverk som skattepliktige forstår, fører dette også til feilrapportering og unnlatt rapportering fra de skattepliktige. Fradrag som i sin helhet baseres på digital innrapportering fra tredjeparter er administrativt enkelt å håndtere, både for skattepliktige og Skatteetaten.

Utvalget viser til at flere land som for eksempel Sverige og Finland har innført fradrag for kostnader til husholdningsnære tjenester. Flertallet i utvalget foreslår ikke slike fradrag og viser til at det vil være svært krevende å avgrense fradraget på en effektiv måte uten at det kompliserer skattesystemet. Skatteetaten støtter utvalgets vurderinger av dette. Hensynene nevnt over illustrerer også hvorfor et slikt fradrag, fra et bruker- og forvaltningsperspektiv, er svært utfordrende.

Se nærmere om forslagene i punkt 4.9.

2.3 Forslag som er særlig krevende fra et bruker- og forvaltningsperspektiv

2.3.1 Skjermingsmodeller

2.3.1.1 Om forslaget

Utvalget ønsker å videreføre skjermingsreglene i aksjonærmodellen, og et flertall ønsker også å utrede en skjermingsmodell for andre kapitalinntekter. Utvalgets flertall legger til grunn at «en utvidet skjermingsmodell kan være aktuell dersom den lar seg avgrense mot bestemte kapitalobjekter som er egnet til å gi systematisk meravkastning, og skjermingsgrunnlaget ikke omfatter flere typer kapitalobjekter enn at modellen blir enkel å forholde seg til for Skatteetaten og skattyterne». Det presiseres at utvalget ikke har hatt mulighet til å gjennomføre en grundig vurdering av regeltekniske og administrative forhold ved skjermingsmodellen.

Skjermingsregler medfører etter Skatteetatens erfaring betydelige utfordringer, både for de skattepliktige og for etatens forvaltning av regelverket. På grunn av store utfordringer med korrekt datagrunnlag, kompliserte regler, betydelig utvikling av løsninger og ressurskrevende forvaltning, vil Skatteetaten fraråde en utvidet skjermingsmodell. Vi vil i det følgende utdype dette.

2.3.1.2 Datagrunnlag

Et grunnleggende premiss for en utvidelse av skjermingsmodellen vil etter Skatteetatens syn være at vi har innrapportert datagrunnlag av god kvalitet, og at beregninger kan automatiseres og forhåndsutfylles i skattemeldingen. Dette forutsetter helt nye registre som omfatter alle de formuesgodene som skal omfattes av en skjermingsmodell, og som håndterer alle beregninger – gevinst/tap, avkastning og korrekt skjerming, fremføring med videre. Eiendeler i utlandet må også ivaretas.

Forhåndsutfylling av informasjon i skattemeldingen gir forenklinger for de skattepliktige, samtidig som etterlevelsen forbedres. Det er Skatteetatens erfaring at det er svært krevende å utvikle et godt grunnlag for slik forhåndsutfylling, både for de skattepliktige, eventuelle tredjeparter som kan rapportere relevant informasjon og for Skatteetaten. Erfaringer fra aksjeområdet og fastsetting av inngangsverdier, viser at det selv med en betydelig innsats fra alle parter, er svært ressurskrevende å etablere og opprettholde et informasjonsgrunnlag til bruk i beskatningen.

Utvidelser til områder med dårligere registerkvalitet fremstår som særdeles krevende.

Dette utdypes nærmere i punkt 7.2.1.

2.3.1.3 Brukeropplevelsen og tillit

Det er krevende for de skattepliktige å forstå beskatningsmodeller som er basert på skjerming, og utfordringene vil øke med en utvidelse av virkeområdet. Veiledningsbehovet er stort allerede i dag, og vil øke betraktelig dersom flere formuesobjekter skal omfattes. Det er skattepliktige selv som er ansvarlig for korrekt rapportering i skattemeldingen, og det forutsetter at de er i stand til å forstå, beregne og fastsette. En skjermingsmodell som vil treffe betydelig flere enn i dag vil øke risikoen for uriktig fastsetting av skatt. Selv med forhåndsutfylling vil det være krevende for de skattepliktige å forholde seg til en slik ordning, og samtidig utfordrende for Skatteetaten å gi god og målrettet veiledning. Samlet er dette elementer som kan påvirke tilliten til skattesystemet i negativ retning. Det vises også her til utdypende redegjørelse i punkt 7.2.2.1.

Modeller som forutsetter kartlegging, registrering og lagring av opplysninger om eierskap, eierandeler og/eller koblinger til andre identifiserbare enkeltpersoner eller foretak, reiser også personvernrettslige problemstillinger som bør adresseres i det videre arbeidet. Personvernkonsekvensene vil øke i takt med volumet av personopplysninger som behandles.

2.3.1.4 IT-løsninger og forvaltning

Utvalget har lagt til grunn at innføring av en utvidet skjermingsmodell forutsetter utvikling av nye registre. Etter Skatteetatens vurdering er det en helt nødvendig forutsetning for et slikt regelverk. Registerløsninger må kontinuerlig vedlikeholdes, og som ved alle andre IT-systemer kreves det oppgraderinger og utskifting over tid. En utvidet skjermingsmodell vil derfor kreve betydelige ressurser og stort kostnadspådrag.

2.3.2 Verdssettelsestidspunkt for ikke-børsnoterte aksjer

Utvalget mener at det bør vurderes om verdssettelsestidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer kan flyttes til 1. januar i skattefastsettingsåret, eventuelt et annet tidspunkt i inntektsåret som i større grad fanger opp endringer i løpet av året enn dagens regler gir rom for.

Det vil etter Skatteetatens vurdering være utfordrende å endre verdssettelsestidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer til 1. januar i fastsettingsåret. Dette fordi selskapene normalt ikke har formuesoppstillingen klar før de leverer sin skattemelding, med frist 31. mai. Å endre verdssettelsestidspunktet vil dermed kreve store endringer i det etablerte fastsettingsløpet både for personlige og upersonlige skattepliktige. Etter Skatteetatens syn er det ikke ønskelig å endre på det etablerte fastsettingsløpet for selskaper kun for å endre verdssettelsestidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer. Se nærmere om dette i punkt 8.2.3.2.

2.4 Forslag som forutsetter en mer sammensatt vurdering

2.4.1 Innledning

Flere av utvalgets forslag er etter etatens oppfatning komplekse og sammensatte når de vurderes fra et bruker- og forvaltningsperspektiv. Dette gjelder for eksempel forslaget om å innføre en ny arveskatt, og forslaget om å innføre skatt på leieverdi ved bruk av egen bolig og fritidseiendom.

En god og strukturert oversikt over eiendeler, eierskap og verdsettelse vil kunne bidra til å ta ned noe av denne kompleksiteten. Effektiv håndtering av slik informasjon, og de mulighetene for gjenbruk og god støtte til de skattepliktige som en slik oversikt gir, har stor betydning på flere områder.

God forvaltning av eierskapsinformasjon vil kunne bidra til at de endringene som er foreslått i formuesbeskatningen blir enklere og mer korrekt, se punkt 2.4.3. I punkt 2.4.4 vil vi redegjøre nærmere for effektene av god eierskapsinformasjon for arveskatt. Vi vil også redegjøre kort for øvrig kompleksitet i forslaget om arveskatt.

Når det gjelder bolig og fast eiendom vil også eierskapsinformasjon kunne redusere kompleksiteten. I punkt 2.4.5 vil vi redegjøre nærmere for dette, samt hvilke spesielle utfordringer forslaget innebærer fra bruker- og forvaltningsperspektivet, og som begrunner at forslaget bør utredes nærmere.

2.4.2 Særlig om behovet for eierskapsinformasjon

Skatteetaten mener bedre samordning av grunnleggende opplysninger om eiendeler, herunder eierskap og verdsettelse, vil gi et mer helhetlig skattegrunnlag på tvers i skattesystemet og vil kunne gi bedre sammenheng både fra et brukerperspektiv og fra et forvaltningsperspektiv. For skattepliktige blir det enklere å finne, forstå og få til etterlevelse. For Skatteetaten blir det enklere å tilrettelegge for digitalisering, automatisering, deling av data og fastsette og kreve inn riktig skatt og avgift. Videre vil behovet for veiledning og kontroll bli mindre.

Et skattesystem basert på et felles grunnlag av standardiserte opplysninger om eiendeler og eierskap vil være mer robust med tanke på å kunne følge samfunnsutviklingen og håndtere felles behov for flere og nye opplysninger. Eksempler på dette er utvikling av bedre metoder og modeller for verdsettelse, og bedre ordninger for registrering av eierskap til eiendeler i Norge. Andre eksempler på dette er eiendeler i utlandet og virtuelle eiendeler i et metavers, hvor tilgangen på opplysninger er mye dårligere enn for norske eiendeler.

Internasjonalisering og digitalisering av samfunnet gjør at virtuelle og utenlandske eiendeler med betydning for det norske skattesystemet øker i omfang. Tilgang på bedre opplysninger om eierskap til eiendeler utenfor Norge blir derfor også mye viktigere for det norske skattesystemet. Samordning av flere behov for samme opplysninger om eiendeler og eierskap vil styrke mulighetene for å utvikle bedre ordninger for tilgang til opplysninger om både innenlandske, utenlandske og virtuelle eiendeler som i dag er unntatt beskatning, både formelt og i praksis, fordi eiendelene både er vanskelige å identifisere og verdsette på en god måte.

Skattesystemet blir enklere dersom eiendeler generelt blir definert og verdsatt likt på tvers av beskatningsområder. Samordning og standardisering av regelverk for verdsettelse på tvers av både beskatnings- og forvaltningsområder vil gjøre det mulig å samle opplysninger om verdien av eiendeler i felles registre og datakilder med høy kvalitet, også i samarbeid med andre offentlige etater. Det vil styrke kvaliteten på opplysningene og bidra til utvikling av bedre grunnlag for verdsettelse dersom flere bruker de samme opplysningene.

Det må også vurderes hvilke andre aktører enn Skatteetaten som bør ha en sentral rolle i forvaltningen av disse opplysningene. Det vil være naturlig at flere av opplysningene om eiendeler, eierskap og verdsettelse forvaltes i samfunnsregistre som nasjonale grunndata eller i samarbeid mellom flere offentlige etater. Kartverket må ha en sentral rolle i forvaltningen av opplysninger

om eiendom og Brønnøysundregistrene må ha en sentral rolle i forvaltningen av opplysninger om aksjer og andre selskaper.

Erfaringene fra blant annet a-ordningen viser at etablering av et nytt grunnlag med oppdaterte, samordnede og standardiserte opplysninger har stor gjenbruksverdi og bred samfunnsnytte. Dette fordi de er utviklet for flere formål og i samarbeid på tvers av etater og forvaltningsområder, og dermed vil bidra i retning av en mer effektiv forvaltning.

2.4.3 Formuesskatt og verdsettelse av eiendeler til markedsverdi

Utvalget foreslår justeringer i formuesskatten ved å redusere unntakene, forbedre verdsettelsesmetodene og redusere verdsettelsesrabattene slik at formuesobjekter i større grad verdsettes til omsetningsverdi (markedsverdi). Skatteetaten støtter en nærmere utredning av prinsipper og metoder for riktigere verdsettelse av eiendeler, og anbefaler at dette ses opp mot et arbeid med eierskapsinformasjon.

Skatteetaten har i flere sammenhenger, og på flere områder enn formue, behov for bedre opplysninger om de riktige verdiene av ulike eiendeler. Opplysninger om verdien av eiendeler er også viktig i Skatteetatens arbeid med innkreving og i arbeidet med kontroll av skatte- og avgiftskriminalitet. Nye metoder og modeller for verdsettelse av formue bør derfor ta hensyn til at opplysningene skal kunne brukes på flere områder enn formuesskatt.

Et godt eksempel på dette er verdsettelse av bolig. At beregnet omsetningsverdi brukes som felles utgangspunkt for verdsettelse av primærboliger og sekundærboliger, gjør at den samme verdien kan gjenbrukes som grunnlag for kommunal eiendomsskatt. Den kan også gjenbrukes som grunnlag for eventuell innføring av nye regler hvor det skal gjøres beregninger med utgangspunkt i boligens markedsverdi, som fordel ved bruk av egen bolig, begrensning av gjeldsrentefradraget knyttet til boliglån, privat konsum i selskaper og arveskatt.

For å unngå tidkrevende skjønnsmessige vurderinger, er det fra et bruker- og forvaltningsperspektiv, viktig at alle eiendeler som skal inngå i et grunnlag for beskatning understøttes av gode modeller for beregning av omsetningsverdi. For skattepliktige vil det i utgangspunktet være enkelt å forstå og forholde seg til omsetningsverdier, som for eksempel verdien eiendelen kan selges for på det åpne markedet. Det er viktig at brukerne har tillit til verdsettelsene som gjøres, og de prinsippene og metodene som er brukt. Derfor bør det jevnlig vurderes om det er nye muligheter for bruk av data og teknologi, som kan forbedre verdsettelsen av ulike eiendeler. Det pågående arbeidet med ny modell for verdsettelse av fritidsboliger er et godt eksempel på dette.

For en fullstendig gjennomgang av utvalgets forslag til endringer i reglene for formuesskatt vises det til punkt 8.2.

2.4.4 Arveskatt – særlig om sammenhengen med grunnlaget for formuesskatt

Utvalget foreslår at det innføres en arveskatt. Grunnlaget for arveskatten bør knyttes så nært til grunnlaget for formuesskatten som mulig og innrettes på en måte som innebærer gjenbruk av data og digitale løsninger, med opplysninger om verdsettelse av eiendeler. Skattepliktige vil forvente at Skatteetaten i størst mulig grad tilrettelegger opplysninger og gjør det enkelt for dem å etterleve.

Dette krever at forslaget om arveskatt utredes grundig, og at det gjøres i et tidsperspektiv

som gjør det mulig å finne de gode løsningene. Det vil være helt sentralt at Skatteetaten har gode opplysninger om eierskap til og verdsettelse av eiendelene som skal inngå i grunnlaget for arveskatt, og at man ser dette i sammenheng med etatens og samfunnets behov for eierskapsopplysninger i et større perspektiv. Det innebærer at begreper, definisjoner, verdsettelsesmodeller og tidfesting av verdsettelsene i grunnlaget for arveskatt bør samordnes med grunnlaget for formuesskatten, slik at opplysninger Skatteetaten allerede har for formuesskatten også kan brukes for arveskatten.

En innføring av arveskatt uten et godt tilrettelagt datagrunnlag og ny digital støtte til fastsettingen, vil kreve utstrakt egenrapportering fra skattepliktige og omfattende manuell veiledning og saksbehandling fra Skatteetaten. Her er det særlig viktig å peke på det betydelige omfang av gavetilfeller som må håndteres med en arveskatt som skisseres av utvalget. Det vises til punkt 8.3 for en helhetlig vurdering av utvalgets forslag.

Innføring av en arveskatt hvor disse perspektivene ikke ivaretas tilstrekkelig, vil etter Skatteetatens syn være utfordrende for både brukerne og Skatteetaten.

2.4.5 Bolig og fast eiendom

2.4.5.1 Innledning

Flere av utvalgets regelendringsforslag knyttet til bolig og fast eiendom bygger på å gjenbruke grunnlaget for formuesskatt som grunnlag for andre skattearter. En slik utstrakt bruk av formuesgrunnlagene gjør det helt sentralt at Skatteetaten besitter kvalitativt gode data knyttet til verdsettelse av ulike formuesobjekter, og i dette tilfellet eiendom. Presisjonen i verdsettelsesmodellene for bolig og fritidsbolig vil dermed ha mye større betydning for flere, med hensyn til om skattepliktige blir skattlagt av eiendommens virkelige verdi. Det er kjente svakheter i dagens verdsettelse av både boliger og fritidsboliger. Av hensyn til både treffsikkerheten og likebehandlingen i skattesystemet bør derfor ny modell for verdsettelse av fritidsbolig og forbedring av modellen for bolig, være gjennomført og etablert, med nye og langt mer presise verdier, før en eventuell innføring av skatt på leieverdien. Dette har også sammenheng med behovet for bedre kvalitet i grunnleggende opplysninger om eiendommer i matrikkelen og behovet for bedre opplysninger om reelt eierskap til eiendom, jf. punkt 8.2.3.3.

2.4.5.2 Forslaget om skatt på leieverdi ved bruk av egen bolig og fritidsbolig

Utvalget foreslår å innføre skatt på leieverdien av egen bolig og fritidsbolig, som skal ta utgangspunkt i eiendommens formuesgrunnlag. Som det fremgår av punkt 9.2, har det flere praktiske sider som vil gi utfordringer både fra et bruker- og forvaltningsperspektiv. Som eksempel nevnes at en eiendom har flere brukere, eies i sameie, faktisk ikke brukes eller ikke er egnet eller mulig å bruke deler av året.

Fra et forvaltningsperspektiv vil skatt på leieverdi ved bruk av egen bolig og fritidsbolig være en ressurskrevende skatt å håndtere. Dersom eksempelvis inntekter fra langtidsutleie i egen bolig blir skattepliktig slik utvalget foreslår, vil det være behov for regler som forhindrer dobbeltbeskatning for eiere som også leier ut deler av egen bolig eller fritidsbolig. Dette er også påpekt av utvalget. Slik Skatteetaten ser det, vil det være vesentlige utfordringer knyttet til å utarbeide en beregningsmodell for unngåelse av dobbeltbeskatning som klarer å hensynta ulike typer utleieforhold, eierskap deler av året, og hvilket grunnlag beregningen skal baseres

på (areal/utleieverdi/faktiske leieinntekter og så videre). En korrekt fastsetting av fordel ved bruk av egen bolig og fritidsbolig vil forutsette et økt behov for at skattepliktig gir opplysninger om utleieforholdet. Dette har en side mot etterlevelse og behov for veiledning og kontroll fra Skatteetaten.

Når det gjelder bruken av formuesgrunnlag som utgangspunkt for beregning av skatt på leieverdi er det også, som nevnt tidligere, helt vesentlig at formuesgrunnlagene er kvalitativt gode.

2.4.5.3 Forslaget om begrensning av gjeldsrentefradraget

Utvalget anbefaler at fradraget for gjeldsrenter begrenses dersom dagens lave skattlegging av inntekt fra egen bolig videreføres. Det foreslås videre at begrensning av fradrag for gjeldsrenter bør skje ved en sjablong, slik at gjeldsrentefradraget reduseres med en forholdsmessig andel basert på eiendelenes formuesgrunnlag. Dette innebærer at formuesgrunnlagene får direkte betydning for beregningen av gjeldsrentefradraget. Jo mer usikkerhet og variasjon det er knyttet til verdianslagene på de enkelte eiendelene, desto mindre treffsikker vil sjablongregelen bli. Etter Skatteetatens oppfatning er grunnlaget vi i dag har om eiendeler for formueskatt verken fullstendig eller presist nok verdsatt, til at dette forslaget om begrensning av gjeldsrentefradraget vil oppnå utvalgets målsetting på en treffsikker måte. Se nærmere om dette forslaget i punkt 9.5.

2.4.5.4 Skatt på gevinst ved salg av egen fritidsbolig

Utvalget foreslår at gevinst ved salg av egen fritidsbolig blir skattepliktig i tråd med skattelovens hovedregel, men at det bør innføres overgangsregler. Det er særlig inngangsverdien, det vil si fritidsboligens opprinnelig kostpris/kjøpesum, det kan være vanskelig å ha oversikt over både for Skatteetaten og for den enkelte skattepliktige. Mange fritidsboliger har vært eid i mange år og gjennom flere generasjoner. Det er viktig at eventuelle overgangsregler tar høyde for de utfordringer man vil ha fra et forvaltnings- og brukerperspektiv knyttet til fastsettelse av korrekt skattepliktig gevinst/fradragberettiget tap. Se nærmere om forslaget i punkt 9.7.

2.4.5.5 Forslaget om å gjøre det obligatorisk å benytte Skatteetatens formuesgrunnlag ved utskrivning av kommunal eiendomsskatt

Utvalget foreslår å gjøre det obligatorisk for kommunene å verdsette boliger basert på Skatteetatens formuesgrunnlag. Det samme foreslås for fritidsboliger når ny modell for verdsetting av fritidsboliger er tatt i bruk. I noen tilfeller vil etaten ha et usikkert eller ikke-fastsatt formuesgrunnlag. Dette gjelder eksempelvis for bolig- og fritidseiendommer der det foreligger motstrid mellom for eksempel opplysninger fra skattepliktige og opplysninger fra Kartverket om tinglyste omsetninger. En slik obligatorisk bruk av Skatteetatens formuesskattegrunnlag tydeliggjør behovet for kvalitativt gode verdsettingsmetoder for bolig og annen fast eiendom. Se nærmere om forslaget i punkt 9.9.

2.5 Bruk av særavgiftssystemet til å påvirke adferd

Utvalget peker på at særavgiftene, ved siden av å gi staten inntekter, brukes til å prise eksterne kostnader, for eksempel samfunnets kostnader ved helse- og miljøskadelig aktivitet, og til å påvirke atferden til forbrukerne i ønsket retning. Særavgifter på enkelte produkter vil, i motsetning til generelle forbruksavgifter, vri forbruket bort fra de avgiftsbelagte produktene. Særavgifter er dermed et egnet virkemiddel for å korrigere markedssvikt og redusere de samfunnsøkonomiske

kostnadene ved produkter som er skadelige for miljø eller helse. Skatteetaten støtter utvalgets vurderinger. Se nærmere om forslagene i punkt 12 og 13.

Fra et bruker- og forvaltningsperspektiv er det mer hensiktsmessig at særavgifter brukes til denne type adferdsendringer, enn at det etableres nye ordninger for skatt og merverdiavgift. For særavgifter er det utviklet systemer og løsninger som kan gjenbrukes på relativt effektive måter.

Innretningen av særavgiftene kan ha stor betydning for bruker- og forvaltningsperspektivet. Avgiftsreglene bør legge til rette for en effektiv og korrekt rapportering hos de avgiftspliktige og sikre enkel og forutsigbar håndtering av avgiften for forvaltningen og de avgiftspliktige. For eksempel vil det å fjerne fritak og redusere satser kunne styrke helheten, så fremt avgiften følger det tradisjonelle særavgiftssystemets form og innretning. Derimot vil systemet svekkes dersom det innføres nye avgifter som krever stor grad av manuelt arbeid hos de avgiftspliktige og internt i Skatteetaten, for eksempel ved bruk av refusjonsordninger.

3. Gjennomføring og prioriteringer

3.1 Innledning

Skatteetaten vil, som nevnt innledningsvis, få et ansvar for eventuell innføring og forvaltning av de ulike forslagene, herunder å legge til rette for løsninger og tjenester. I den sammenheng er det viktig for Skatteetaten å si noe om vår utviklingskapasitet på kort og lang sikt. Se om dette i punkt 3.2 nedenfor.

I punkt 3.3 ønsker vi å dele noen perspektiver på implementering og mulige prioriteringer ved en eventuell realisering av utvalgets forslag.

3.2 Skatteetatens utviklingskapasitet og økonomiske handlingsrom

Skatteetaten har til enhver tid en rekke pågående og planlagte utrednings- og utviklingsaktiviteter. Utviklingsbehovet kommer både som følge av forventninger fra omgivelsene og nasjonale og internasjonale krav. Det meste av utviklingskapasiteten benyttes til oppgaver i større programmer og prosjekter, som er finansiert med øremerkede midler over statsbudsjettet. Et eksempel på dette er Fremtidens innkreving, som er et stort program med flere samtidige prosjekter de neste årene. Det er også andre prosjekter som gjennomføres for å ivareta regelverksendringer, nye ordninger, tilpasninger til endringer hos andre aktører og internasjonale forpliktelser, for eksempel pågående implementering av «topilarløsningen». Dette er større planlagte og pålagte utredningsoppgaver som vil kunne gi føringer for annen utvikling i de nærmeste årene. Samarbeid med andre aktører, eksempelvis andre offentlige virksomheter og leverandører av regnskapssystemer, medfører at felles prioriteringer av initiativ har langt større betydning enn tidligere.

Omfanget av utrednings- og utviklingsoppgaver er vanskelig å forutsi både på kort og lang sikt. Noen av de mest sentrale og omfattende områdene som skal utredes er knyttet til identitetsforvaltning og eierskap. Det pågår også arbeid for å utvikle løsninger som skal gi Skatteetaten gode styringsdata og tilgang til data for å gjennomføre brede og gode analyser og sammenstillinger. For å ivareta god kvalitet på et slikt stort omfang av nye utrednings- og utviklingsoppgaver er det avgjørende at det planlegges godt og avstemmes mot andre pågående oppgaver og etatens totale kapasitet.

Skatteetatens utviklingskapasitet påvirkes av en rekke forhold, der finansiering og tilgang på ressurser med riktig kompetanse er de to mest sentrale. Det har over lang tid vært utfordrende å ha tilstrekkelig IT-kapasitet med den kompetansen Skatteetaten trenger. Årsaken har vært et stramt arbeidsmarked og høy mobilitet for personer med denne type kompetanse. Dette har påvirket både mulighetene for rekruttering av nye ansatte og bemanning med eksterne ressurser. Eksterne ressurser er nødvendig for å kunne håndtere «toppene» og levere på de store utviklingsoppgavene.

I utrednings- og utviklingsarbeid er det nødvendig med kapasitet fra flere kompetanseområder i etaten for å kunne ivareta bruker- og forvaltningsperspektivet på en god måte. Når regelverk, arbeidsprosesser og IT-løsninger skal passe sammen er det behov for tett samarbeid mellom jurister, forretningsutviklere, informasjonsforvaltere og IT-ressurser. Skatteetaten ser at det de neste årene vil være stort press på flere av disse kompetanseområdene. Ved mange samtidige aktiviteter må ressurser spres og/eller nøkkelpersoner jobbe parallelt med flere oppgaver. Dette vil påvirke både kvalitet og gjennomføringstid.

Mangel på personer med riktig kompetanse medfører at økt finansiering ikke nødvendigvis vil løse behovet for økt utrednings- og utviklingskapasitet på kort sikt. Dette påvirker hvor mange samtidige aktiviteter som kan gjennomføres på et område. Det er derfor nødvendig å styre rekkefølgen på utviklingsarbeid.

Større utrednings- og utviklingstiltak krever betydelig ressursinnsats og det er behov for flerårige planer for å kunne styre bemannings- og finansieringsbehovet, slik at Skatteetaten er i stand til å gjennomføre avtalt utvikling. Oppgave- og bemanningsstyringen må ivareta kompetansebehov, hvilke oppgaver som kan ivaretas av henholdsvis interne- og eksterne ressurser og i hvilken rekkefølge oppgaver må gjennomføres.

Det er lite hensiktsmessig, og svært ressurskrevende, å innføre store endringer i regelverk og arbeidsprosesser for et område hvor det er planlagt større moderniseringsarbeid litt frem i tid. Systemtilpasninger må da gjennomføres både i gammel og ny IT-løsning. Aksjonærregisteret er et eksempel på et system som er på slutten av sin tekniske levetid og hvor en modernisering bør være gjennomført før det innføres større endringer som treffer registeret. Eierskap er nevnt ovenfor som et sentralt og omfattende område som skal utredes og behovene for modernisering av Aksjonærregisteret er en naturlig del av en slik utredning. Et eksempel på et område hvor endringer i regelverk, prosesser og systemutvikling er samkjørt, er innkrevingsområdet. Der jobbes det nå i parallell med å få på plass ny innkrevingslovgivning, utvikle nye systemløsninger og innføre endrede arbeidsprosesser (programmet Fremtidens innkreving, som nevnt over).

Regelendringer som medfører større investeringsbehov eller økt behov for veiledning, saksbehandling og kontroll vil være utfordrende sett opp mot etatens økonomiske handlingsrom, med mindre det økte budsjettbehovet til utvikling og forvaltning finansieres, og etaten klarer å få på plass ressurser som kan ivareta oppgavene. Forenklinger som har potensiale til å frigjøre ressurser vil ha en omvendt effekt. Det vil være ressursbesparende hvis det er mulig å samordne og gjenbruke prosesser, data og systemer på tvers i etaten og i samarbeid med andre myndigheter.

3.3 Skatteetatens perspektiver på en hensiktsmessig innføring av utvalgets forslag

Det er stor variasjon i omfang og kompleksitet mellom de ulike forslagene til endringer. Våre vurderinger av dette er nærmere omtalt nedenfor i Del II «Skatteetatens vurdering av de konkrete forslagene i NOU 2022: 20». Noen forslag vil være enkle å gjennomføre, mens andre krever mer tid og kapasitet til utredning og utvikling.

På kort sikt anbefaler vi i hovedsak å prioritere gjennomføring av forslag som ikke krever utredninger eller utvikling av særlig omfang. En god tilnærming kan være å starte med forslag som gir positive effekter sett fra et bruker- og forvaltningsperspektiv, og som er forholdsvis enkle å implementere. I punkt 2.2.1 er endring til én merverdiavgiftssats nevnt som et eksempel på dette. Forslag som vil innebære enklere og mer brukervennlige regler, samtidig som at de vil være ressursbesparende for Skatteetaten, kan også vurderes igangsatt. I punkt 2.2.2 er vurdering av å fjerne fradrag som har svak begrunnelse i skattesystemet fremhevet som et eksempel på dette.

Det er lite ressurskrevende å gjennomføre enkle endringer som justering av satser, innslagspunkt og fradragsbeløp. Det samme gjelder mindre omfattende endringer i eksisterende systemer. Det er også godt tilrettelagt for å innføre nye særavgifter, forutsatt at endringene følger det tradisjonelle særavgiftssystemets form og innretning.

Det er enkelte av utvalgets forslag som etter Skatteetatens vurdering vil være lite brukervennlige og samtidig være utfordrende forvaltningsmessig. Her vil vi spesielt trekke frem en utvidet skjermingsmodell, som vi vil fraråde, jf. punkt 2.3.1. Dersom en slik modell likevel skal realiseres, vil det legge beslag på betydelige utviklings- og forvaltningsressurser fremover.

Forslag som innebærer et større behov for utredninger og utvikling, og bør ses i sammenheng med hverandre, krever mer tid til forberedelse og planlegging. Eksempler på dette er utvidet grunnlag og verdsettelse i formueskatten, innføring av arveskatt og enkelte forslag innen boligbeskatningen, som skatt på leieverdi ved bruk av egen bolig og fritidsbolig, jf. punkt 2.4. Gjennom god planlegging, kan vi bedre håndtere sammenhenger og komplekse sider ved disse forslagene.

Vi anbefaler derfor at det igangsettes et utredningsarbeid om eierskapsopplysninger før for eksempel ny arveskatt og skatt på leieverdi innføres. Dette for å ivareta behovet for opplysninger om eierskap og verdsettelse allerede fra innføringen. Utvalget viser til at Danmark er ett av landene som har gjennomført endringer som gir mer presise, ensartede og transparente boligverdier for skatteformål. Danske myndigheter har imidlertid lagt ned betydelige ressurser over lang tid for å få tilstrekkelig kvalitet på disse opplysningene.

Eierskapsopplysninger har også betydning for flere aktiviteter under utredning eller utvikling. Det har betydning for det videre arbeidet med bedre opplysninger om eierskap til aksjer (AKSE) i samarbeid med Brønnøysundregistrene, og behovet for teknisk modernisering av aksjonærregisteret. Det har også betydning for videre arbeid med problemstillinger knyttet til skjult eierskap til eiendom og Kartverkets modernisering av matrikkelen og grunnboka.

Samordning av regelverk og prosesser for innrapportering og forvaltning av et felles grunnlag for fastsetting av skatt kan bidra til større effektivitet og data med høy kvalitet, samt redusere kostnadene til investeringer og forvaltning. Regelverk som ivaretar dette gjør det enklere å endre innretning mellom forskjellige skatter som fastsettes på det samme grunnlaget, som for eksempel skatt på arv og skatt på formue. I et større perspektiv vil det også legge til rette for at denne typen informasjon og grunnlag kan benyttes til å utvikle nye og fleksible beskatningsmodeller.

Mange av forslagene vil innebære endringer hos flere aktører. Disse endringene må sees i en sammenheng. I mange tilfeller vil likevel det å bryte ned kompleksiteten gi oss mulighet til å utvikle tjenester mer dynamisk. Det vil skape raskere verdi for brukerne, samtidig som helheten bevares.

Skatteetaten legger vekt på å møte brukernes forventning om tilpassede og helhetlige offentlige tjenestetilbud. Vi vil lykkes med dette dersom vi ser sammenhenger, sammenstiller informasjonsgrunnlag, og bygger opp tjenester deretter. Samarbeid med andre offentlige og private virksomheter, og felles prioriteringer av initiativ, er av flere grunner av langt større betydning enn tidligere. Slike samarbeid utnytter utviklingskapasitet og ressurser bedre ved at man i fellesskap finner løsninger hvor det er sammenfallende behov. Som nevnt i punkt 1.2.4.4, er det i denne sammenheng viktig å plassere ansvaret for data som brukes av mange, eller som er kritiske for samfunnet, ett sted, og at disse forvaltes på en slik måte at fellesskapets behov ivaretas. Vår vurdering er at selv om samordning og standardisering kan være krevende på kort sikt, så vil det på lang sikt sikre skattesystemet et solid fundament av data som kan brukes og gjenbrukes i flere digitaliserte og automatiserte prosesser.

Del II – Skatteetatens vurdering av de konkrete forslagene i NOU 2022: 20

4. Kapittel 6 Skatt på arbeidsinntekt, trygd og pensjon

4.1 Innledning

Formålet med de foreslåtte endringene i dette kapittelet er å gjøre det mer lønnsomt å arbeide fremfor å motta pensjon eller trygdeytelser. Oppsummert går forslagene ut på å redusere trygdeavgiften for lønn/trygd og næringsinntekt, øke personfradraget, innføre et nytt arbeidsfradrag, samt å avvike ordningen med frikort og erstatte det med et ungdomskort. Videre foreslås det enkelte endringer rundt beskatningen av pensjonsinntekter, i tillegg til at det også foreslås å beskatte pensjonssparing. Når det gjelder arbeidsgiveravgift, foreslår ikke utvalget noen konkrete endringer, men det fremmes et forslag om at hele regelverket på dette området blir gjennomgått i en egen utredning. Utvalget anbefaler også generelt at fradrag som ikke har tilstrekkelig nær tilknytning til inntekts ervervelse blir opphevet, da slike fradrag er med på å komplisere skattereglene både for skattepliktige og Skatteetaten.

4.2 Trygdeavgift

Utvalget foreslår å redusere satsen på trygdeavgift for lønn, trygd og næringsinntekt med ett prosentpoeng. Bakgrunnen for forslaget er at utvalget mener det vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe, at det vil gi lettelser på lavere inntektsnivåer enn innslagspunktet for trinnskatten og samtidig utjevne skatten mellom lønn og pensjon.

Å redusere satsen på trygdeavgift for lønn, trygd og næringsinntekt med ett prosentpoeng vil være teknisk enkelt for Skatteetaten å håndtere, og vil dermed ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Vi kan heller ikke se at en slik endring skal medføre noen vesentlige kostnader for de som plikter å rapportere slike ytelser.

4.3 Minstefradrag og personfradrag

Utvalget foreslår at øvre grense for minstefradraget i lønn og trygd holdes nominelt uendret og at personfradraget økes.

En økning av personfradraget med det kronebeløp en lønnsjustering av minstefradraget ville medført, vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for Skatteetaten.

Alternativet om å benytte provenyet som spares ved å videreføre minstefradraget nominelt uendret til personfradraget vil ikke innebære store utfordringer for Skatteetaten, forutsatt at beløpsgrensen for personfradraget fastsettes i skattevedtaket som i dag.

4.4 Nytt fradrag for å styrke arbeidsinsentivene

Utvalget foreslår et nytt fradrag for personer med lønnsinntekt. Samtidig med at fradraget foreslås innført, vil minstefradraget i pensjonsinntekter oppheves.

Fradraget vil omfatte personlige skattepliktige og hensynet til brukerperspektivet tilsier derfor at regelverket må være enkelt å forstå og at fradraget kan forhåndsutfylles i skattemeldingen.

Utvalget legger til grunn at grunnlaget for beregning av arbeidsfradraget i størst mulig grad må samsvare med inntekt fra reell arbeidsaktivitet. Dette tilsier at alle former for arbeidsinntekt og inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet skal omfattes, men ikke trygdeinntekter.

Grunnlaget skal på denne bakgrunn omfatte lønn i arbeidsforhold, honorarer og skattepliktige naturalytelser. Dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd fra både NAV og tjenestepensjon, kvalifiseringsstønad og overgangsstønad til enslige forsørgere bør ikke inngå i grunnlaget for fradraget. Utvalget foreslår at sykepenger av praktiske grunner likevel bør inngå i grunnlaget, eventuelt at det avgrenses til arbeidsgiverperioden.

Selv om utvalget omtaler hvilke typer inntekter som skal inngå og ikke inngå i grunnlaget, vil Skatteetaten bemerke at det likevel kan oppstå uklare grensedragninger. Dette gjelder for eksempel for foreldrepenger, omsorgspenger og pleiepenger og lignende som utbetales fra NAV i forbindelse med barn og andre nærstående sykdom. Skatteetaten har i forbindelse med denne høringen ikke tatt stilling til om de nevnte inntektene bør inngå i grunnlaget eller ikke.

Lønnsytelser og trygdeytelser som rapporteres månedlig i a-ordningen, kan identifiseres gjennom egne lønnsbeskrivelser i a-meldingen og kan da også identifiseres i skattemeldingen. Dersom det er enkelte trygdeytelser som skal unntas fra beregningsgrunnlaget vil dette være håndterbart for Skatteetaten innenfor den årlige systemrevisjonen.

Dersom det for sykepenger skal sondres mellom i og utenfor arbeidsgiverperioden, har Skatteetaten i dag ikke lønnsbeskrivelser i a-meldingen som skiller disse. Arbeidsgiver rapporterer utbetaling av sykepenger som en ordinær lønnsytelse uavhengig av om det er i eller utenfor arbeidsgiverperioden. En slik sontring vil følgelig innebære et behov for utvikling på systemsiden, og endringer i rapporteringsforpliktelsene til arbeidsgiverne.

Vi bemerker i denne forbindelse at dersom arbeidsgiver skal skille mellom om sykepengene er utbetalt innenfor eller utenfor arbeidsgiverperioden, så vil en slik rapportering inneholde personsensitive opplysninger. Dette er opplysninger som a-meldingen i utgangspunktet ikke skal inneholde på grunn av sikkerhetsnivået som er lagt til grunn for ordningen. Ordningen er utformet slik at rapporteringsplikten skal være enkel å etterleve for brukerne, og gi besparelser for næringslivet. Den er derfor per i dag ikke utviklet for å kunne inneholde sensitive

personopplysninger.

Arbeidsgiverperioden er ikke en fast størrelse og sykemeldinger kan graderes, endres og arbeidsgiverperioden kan oppstykket. Det vil derfor være krevende for arbeidsgiver å håndtere lønnsopplysningsplikten basert på om arbeidstaker har fravær som ligger innenfor eller utenfor arbeidsgiverperioden. En utfordring vil også være at informasjonen om disse forholdene ikke nødvendigvis er kjent for arbeidsgiver på rapporteringstidspunktet. Dette kan igjen påføre arbeidsgiver kostnader i form av behov for å i etterkant korrigere rapporterte opplysninger.

På bakgrunn av dette støtter Skatteetaten utvalgets prinsipale forslag om at sykepengen i sin helhet inngår i beregningsgrunnlaget for arbeidsfradraget. Skatteetaten bemerker for ordens skyld at dersom man i stedet velger at sykepengen ikke skal inngå, så vil man fortsatt ha utfordringen nevnt over med at sykepengene må skilles ut fra ordinær lønn ved innrapporteringen og at sykdom dermed identifiseres.

Vi antar at et slikt fradrag kan etableres på tilsvarende måte som minstefradraget og det særskilte fradraget for sjøfolk. Fradraget vil da beregnes maskinelt og forhåndsutfylles i skattemeldingen på bakgrunn av inntektsopplysninger rapportert av tredjepart.

4.5 Særskilt om nedre grense for trygdeavgift

Utvalget foreslår at den nedre grensen og opptrappingssatsen for trygdeavgift fjernes. Utvalget foreslår videre å innføre et eget «ungdomskort» for personer opp til 20 år. Disse skal fortsatt kunne tjene opp til en viss inntekt uten å måtte betale trygdeavgift, mens for inntekt som overstiger beløpsgrensen skal det beregnes trygdeavgift.

Utvalget skriver at reglene om frikort kan fremstå som enkle for yngre arbeidstakere, men at de likevel ikke er så enkle for skattepliktige generelt. Skatteetatens erfaringer støtter denne observasjonen. En utfordring med dagens frikort er blant annet at det kan være vanskelig å fordele grensebeløpet mellom ulike arbeidsgivere hvis skattepliktig har flere arbeidsforhold i løpet av samme inntektsår. Det kan også ofte være utfordrende for de skattepliktige å forstå hvorfor det skal trekkes 50 prosent skatt av inntekter som overstiger frikortgrensen. Videre er det som følge av utfordringer i lønssystemene tidvis utfordrende for arbeidsgivere å trekke 50 prosent skatt når frikortgrensen er nådd.

Utvalget gir ingen detaljert beskrivelse av innretningen av ungdomskortet utover aldersgrensen. Det er derfor ikke mulig å angi hvilke administrative og økonomiske konsekvenser dette forslaget vil ha for Skatteetaten.

Skatteetaten har vurdert hvordan en innføring av et ungdomskort eventuelt kan gjennomføres på en forholdsvis enkel måte. Dersom skattelettelsen innføres i form av et skattefradrag, det vil si der ungdom opp til en viss alder, for eksempel 20 år, gis et flatt skattefradrag, vil dette gjøre at skattepliktige ungdom vil kunne få skattekort beregnet som alle andre, mens det særskilte «ungdomsfradraget» hensyntas først ved skattefastsettelsen. Det forutsettes at et slikt fradrag kun baseres på den skattepliktiges alder. Et slikt fradrag vil i betydelig grad forenkle skattekortprosessen for både Skatteetaten og ungdom, og vil ikke innebære vesentlige tekniske eller administrative utfordringer for Skatteetaten.

4.6 De foreslåtte endringene om beskatning av pensjon

4.6.1 Pensjonsskattefradraget

Utvalget foreslår å utjevne nedtrappingssatsene for pensjonsskattefradraget. Utjevninger foreslås gjort ved å øke satsen i trinn 2 til samme nivå som trinn 1.

Utjevning av nedtrappingssatsene for pensjonsskattefradraget slik at det kun blir én sats vil gjøre det lettere for skattepliktige å forstå regelverket og enklere for Skatteetaten å forvalte det. Skatteetaten støtter derfor et slikt forslag. Det krever noe systemutvikling, men vil ikke være vesentlig mer omfattende enn en vanlig årsrevisjon, forutsatt at det ikke innføres overgangsregler for bestemte skattepliktige grupper.

4.6.2 Minstefradraget i pensjon

Utvalget foreslår å fjerne minstefradraget i pensjon, og overføre verdien av minstefradraget provenynøytralt til pensjonsskattefradraget.

Skatteetaten forstår forslaget slik at det i Statsbudsjettet fastsettes de årlige beløpsgrensene og satsene for pensjonsskattefradraget. En slik justering av sats/fradrag vil kunne håndteres i Skatteetatens normale årsrevisjon.

Dersom man alternativt legger opp til å overføre verdien av minstefradraget provenynøytralt til pensjonsskattefradraget ved at man skal beregne hva minstefradraget i pensjon ville ha blitt, og deretter hensynta dette i skattefradraget for pensjon for den enkelte skattepliktige, vil dette i tilfelle medføre administrative konsekvenser for Skatteetaten da en slik løsning må utvikles særskilt.

4.6.3 Heve aldersgrensen for pensjonsskattefradraget

Utvalget foreslår å heve aldersgrensen for å få pensjonsskattefradraget til 67 år, og at aldersgrensen fremover skal økes i takt med aldersgrensene i folketrygdens alderspensjon.

Forslaget slik det er beskrevet vil ikke medføre nevneverdig systemmessig utvikling for Skatteetaten. Eventuelle overgangsregler, for eksempel for skattepliktige som ved innføringstidspunktet allerede har mottatt skattefradrag i tidligere år, antas derimot å kunne medføre kompliserte systemmessige endringer og vil kreve en særskilt utvikling.

4.6.4 Øke trygdeavgiftssatsen på pensjoner

Utvalget foreslår å øke trygdeavgiften på pensjon.

En økning av satsen på trygdeavgift for pensjon vil kunne håndteres innenfor Skatteetatens normale årsrevisjon.

4.7 Den skattemessige behandlingen av innskudd i pensjonsordninger

Etter dagens regelverk er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt hos den enkelte skattepliktige, og den løpende avkastningen skatlegges først ved utbetalingen. Utvalget anbefaler at mulige endringer i de gunstige skattereglene for innskudd i tjenstepensjonsordninger utredes nærmere.

Når det gjelder beskatning av pensjonsformue ser utvalget at det vil være krevende å innlemme pensjonsordningene i dagens system for formuesskatt for personer. Skatteetaten er enig i dette

og viser til utvalgets gjennomgang av de prinsipielle problemstillingene.

Utvalget peker på muligheten for å gjennomføre skattlegging direkte hos pensjonsleverandørene. Utvalget viser blant annet til at en mulighet kan være å skattlegge tjenstepensjonsmidlene hos pensjonsleverandørene gjennom en flat skatt på 0,2 prosent årlig av innstående i private tjenstepensjonsordninger og/eller å innføre en egen skatt knyttet til løpende avkastning, slik som i Danmark og i Sverige.

Det fremstår som uklart om det menes at den eventuelle skatteforpliktelsen skal påføres pensjonsleverandørene eller om pensjonsleverandørene skal være ansvarlige for å innbetale skatten på vegne av kundene sine.

En løsning der pensjonsmidlene skal skattlegges hos pensjonsleverandøren, vil kunne stride mot generelle formuesskatterettslige prinsipper om å skattlegge formue hos den reelle eieren.

Dersom pensjonsleverandøren derimot skal være ansvarlig for å innbetale skatten på vegne av kundene sine, må pensjonsleverandøren i så fall – slik utvalget også nevner – ha hjemmel til å nedsette innstående verdi ved å realisere verdipapirer og på denne måten dekke opp skatteforpliktelsen.

Dersom pensjonstilbyderen skal være i stand til å gjennomføre innbetaling av en flat skatt på 0,2 prosent av årlig innstående på vegne av sine kunder, må tilbyderen realisere en andel av hver enkelt kundes konto, slik at tilbyderen samlet kan innbetale den fastsatte skatten. Skatteetaten antar at en slik løsning vil kunne være utfordrende for tilbyderne, da det innebærer at de må realisere verdipapirer tilsvarende den forholdsmessige skatten som faller på den enkelte kundes konto. Videre at det vil påløpe administrasjonskostnader med salgene. Disse utfordringene vil kreve nærmere utredning.

Når det gjelder eventuell skattlegging av løpende avkastning av pensjonsmidlene, viser utvalget til Danmark og Sverige. I begge disse landene er det innført regler om inntektsbeskatning av pensjonsavkastningen. Dersom det vurderes å innføre tilsvarende regler i Norge, mener Skatteetaten at det kan forenkle reglene hvis skatten på pensjonsavkastningen inngår som et eget skattegrunnlag for den enkelte skattepliktige og ikke er en del av tilbyderens skatt. Dette forutsetter i så fall at pensjonstilbyderne er i stand til å tallfeste verdien av avkastningen knyttet til den enkelte kundens pensjonsbeholdning og rapporterer den til skattemyndighetene. En annen problemstilling som oppstår i tilknytning til eventuell løpende beskatning av avkastningen, er hvordan pensjonsytelsen skal skattlegges ved utbetaling. En eventuell skattlegging av løpende avkastning må uansett utredes nærmere.

Utvalget peker videre på muligheten for å gjøre endringer i inntektsskatten hos de skattepliktige ved å sette lavere beløpsgrenser for hvor store innbetalinger til pensjonsordninger som skal omfattes av dagens gunstige særregler i inntektsbeskatningen. Dette antas ikke å medføre nevneverdige systemmessige endringer hos Skatteetaten.

Det er noe uklart for Skatteetaten hva utvalget foreslår for skattlegging av pensjonsordninger, men som nevnt over reiser de flere problemstillinger som bør vurderes nærmere i en eventuell senere utredning. Som påpekt av utvalget bør en slik utredning omfatte prinsipielle skatterettslige og skatteøkonomiske problemstillinger, fordelings- og effektivitetsvirkninger, likviditetsvirkninger, likebehandling og forholdet mellom henholdsvis private og offentlige tjenstepensjonsordninger og mellom norske og utenlandske tilbydere, forholdet til reglene om samordning av offentlig tjenstepensjon med videre samt administrative konsekvenser.

Skatteetaten gjør oppmerksom på at det i en eventuell utredning også er viktig å se hen til hvordan skattleggingen på utenlandske tjenestepensjonsleverandører i praksis kan gjennomføres. Utenlandske pensjonsinnretninger kan, på visse vilkår, tilby pensjonsordninger i det norske markedet innenfor rammene som følger av foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven.

En eventuell utredning bør også se hen til pensjonsleverandørenes skatteplikt til Norge og om dette begrenser mulighetene for Norges skattlegging av tjenestepensjonsmidlene. Det vil også være hensiktsmessig å utrede forskjellen et eventuelt forslag vil ha for tjenestepensjoner hos pensjonsleverandører innenfor og utenfor EØS-området

4.8 Arbeidsgiveravgift

Utvalget foreslår ikke konkrete endringer av arbeidsgiveravgiften, men peker på at det på sikt bør gjennomføres en bred gjennomgang av avgiften.

Skatteetaten deler oppfatningen om at det bør gjennomføres en bred gjennomgang av arbeidsgiveravgiften. Den utgjør en stor andel av den totale skatteinngangen, ca. 200 milliarder kroner. Det er gjort flere endringer på området opp gjennom årene, blant annet den nyeste med ekstra sats på inntekt over 750 000 kroner. Alle disse endringene bør ses i sammenheng og vurderes opp mot avgiftens formål og egenskaper, noe som underbygger en større utredning av dette. Videre bør arbeidsgiveravgiften i en slik utredning også ses i sammenheng med resten av skattesystemet, for å finne den beste løsningen for samfunnet totalt sett.

I en utredning bør det også ses på hvordan endringen av arbeidsgiveravgiften, fra å ha tilknytning til trygdemedlemskapet til å bli en ren skatt på arbeidskraft, har påvirket de skattepliktiges syn på avgiften. For å oppnå en god etterlevelse, er det viktig at de skattepliktige ser på arbeidsgiveravgiften som forståelig, rimelig og nyttig.

Når det gjelder differensieringen av arbeidsgiveravgiften peker utvalget på at ordningen innebærer overføringer til privat næringsliv i distriktene på om lag 10,7 milliarder kroner i 2022, og at en så stor støtteordning bør gjennomgås.

Skatteetaten støtter utvalgets forslag om at det bør foretas en gjennomgang av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Skatteetaten vil til dette fremheve at deler av ordningen om differensiert arbeidsgiveravgift oppfattes som komplisert av mange som følge av tilknytningen til EØS-regelverket for statsstøtte. Spesielt reglene knyttet til unntakene for sektorunntatt virksomhet, ambulerende virksomhet og foretak i økonomiske vanskeligheter bidrar til å komplisere ordningen. Brukerinnsikt viser at mange arbeidsgivere gjør feil, og at flere velger å benytte høy sats også i tilfeller de kunne benyttet en lavere sats, fordi regelverket oppleves som komplisert og tidkrevende å etterleve. Det stilles også strenge krav til Skatteetatens oppfølging og kontroll av ordningen. Det totale støttebeløpet viser at ordningen benyttes i stor grad, og innebærer en vesentlig omfordeling av midler gjennom skattesystemet. Både omfanget av støtten og de utfordringer som følger av at skattesystemet benyttes for å tildele statsstøtte, understøtter et behov for en særskilt utredning.

4.9 Andre fradrag og særordninger

4.9.1 Generelt

Skatteutvalget foreslår at fradrag med svak begrunnelse i skattesystemet bør fjernes, men kommer ikke med forslag til hvilke fradrag som bør vurderes fjernet. Utvalget bemerker at skatteevneprinsippet tilsier at de skattepliktige skal få fradrag for kostnader som er pådratt for å erverve skattepliktige inntekter, men at det ikke bør være fradragsrett for andre kostnader.

Skatteetaten er enig med utvalget i at det bør gjennomføres en vurdering av hvilke fradrag og særordninger som bør avvikles eller endres. En rekke av de fradragene, særordningene og overgangsreglene vi har i dag er vanskelig for de skattepliktige å forstå samtidig som de er tid- eller ressurskrevende for Skatteetaten å veilede og føre kontroll med. Det finnes om lag 50 ulike særskilte fradrag i skattemeldingen. Hvert år er det et betydelig antall skattepliktige som krever eller øker ett eller flere av disse fradragene ved egenfastsetting av skattemeldingen. Det innebærer en betydelig risiko for uriktige fradrag ved egenfastsettingen. Skatteetaten gjennomfører tiltak som veiledning, kommunikasjon og kontroll, for å bidra til bedre etterlevelse. Vi ser også potensiale for forenkling og utvikling av regelverket på dette området. Skatteetaten støtter derfor utvalgets forslag om å redusere antall fradrag som ikke har tilstrekkelig nærhet til inntektserverv.

Skatteetaten har noen generelle innspill som vi også mener det er viktig å tenke på ved utformingen av fradragsregler for å sikre forenkling av skattereglene, god etterlevelse, økt digitalisering og også hindre skattekriminalitet:

- Enkle regler
- Unngå regler som krever skjønnsmessige vurderinger
- Unngå unntak og særordninger
- Eventuelle overgangsregler må være klart definert

Disse prinsippene er utdypet i punkt 1.2 .

4.9.2 Fradrag for husholdningsnære tjenester

Utvalget viser til at flere land som for eksempel Sverige og Finland har innført fradrag for kostnader til husholdningsnære tjenester. I Sverige er disse betegnet som RUT- og ROT-fradrag og innebærer at det gis fradrag for kostnader til husholdningsarbeid og reparasjon, oppussing og ombygging av hjemmet. Som utvalgets flertall trekker frem, har RUT og ROT-fradragene generelt store administrative konsekvenser i Sverige.

Flertallet i utvalget foreslår ikke slike fradrag og viser til at det vil være svært krevende å avgrense fradraget på en effektiv måte uten at det kompliserer skattesystemet. Skatteetaten slutter seg til dette. En slik ordning vil etter vår vurdering være administrativt krevende og forutsetter et detaljert regelverk, samt behov for krevende skjønnsmessige vurderinger av både de skattepliktige og Skatteetaten. Av erfaring vil slike type fradrag være meget ressurskrevende for Skatteetaten å kontrollere. Omfanget av ressursbelastningen for næringslivet, arbeidsgiver og Skatteetaten vil avhenge av den konkrete utformingen av ordningen.

Et gjennomføringsalternativ i Sverige er at arbeidstaker kan få dekket ROT- eller RUT-arbeid i hjemmet som en skattepliktig naturalytelse eller utgiftsgodtgjørelse fra arbeidsgiver. Arbeidsgiver må da rapportere typen arbeid utført i hjemmet og skattefradraget i «Arbetsgivardeklaration på

individnivå». Et slikt forslag vil etter Skatteetatens oppfatning innebære en kompleksitet som vil bety økte administrasjonskostnader både hos de skattepliktige, opplysningspliktige arbeidsgivere og for Skatteetaten (a-ordningen).

4.9.3 Grensen for lønnsopplysningsplikt for arbeid i hjemmet

Utvalget peker på at grensen for lønnsopplysningsplikt for arbeid i hjemmet på kr 6 000 har vært uendret siden 2014 og anbefaler at departementet vurderer oppjustering av grensebeløpet.

Endring av beløpsgrensen for rapporteringsplikt for lønnsarbeid i hjemmet vil være teknisk enkelt for Skatteetaten å håndtere, og vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

4.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av eventuelle nye krav til rapportering av opplysninger i a-ordningen medfører økte kostnader for næringslivet. Det er vanskelig å anslå kostnadene eksakt da det avhenger av innretningen på forslagene og i hvilken grad det krever manuelle prosesser hos arbeidsgiver i form av ulike vurderinger i forbindelse med rapporteringen. Det er derfor vanskelig å anslå forvaltningskostnadene før det foreligger konkrete forslag. Når det gjelder innføringskostnadene, så er det et anslag at dersom det innføres et nytt informasjonselement i a-meldingen og opplysningspliktig i gjennomsnitt må benytte ett minutt på å vurdere rapporteringsplikten av opplysningen, så koster innføringen næringslivet +/- 25 millioner kroner per vesentlige endring. I tillegg kommer kostnader for ny versjon av systemstøtte i form av oppdaterte lønns- og personalsystemer. De ulike systemene har ulike prismetoder og kostnaden vil variere fra system til system og i forhold til hvor kompleks rapporteringsplikten er.

Innførings- og forvaltningskostnadene i Skatteetatens systemer varierer mellom de ulike forslagene. Justering av satser og beløpsgrenser er enkelt og er en ubetydelig kostnad for Skatteetaten. En innføring av aldersgrense for skattefradrag for pensjon er mer kompleks, men det antas at det ikke vil innebære særlige utviklingskostnader. De samme vurderingene gjelder ungdomskortet hvis skattelettelsen gis som et flatt skattefradrag. Av de foreslåtte endringene på området arbeid, trygd og pensjon, er det arbeidsfradraget som antas å være mest omfattende å implementere. Dersom skillet mellom inntekter som inngår/ikke inngår følger de inndelingene som allerede finnes i a-meldingen og skattemeldingen, antas det imidlertid at dette også er en endring Skatteetaten kan implementere uten særlige utviklingskostnader. For forslaget om skattlegging av tjenestepensjonsmidlene er det ikke mulig å anslå de økonomiske og administrative kostnadene for Skatteetaten før det er nærmere avklart hvordan ordningen innrettes.

Overgangsregler er i de aller fleste tilfeller kostnadskrevenne å både utvikle og forvalte. I tillegg er det krevende for de skattepliktige å etterleve reglene, når de må forholde seg til flere parallelle regelsett for samme inntekt eller formue.

5. Kapittel 7 Selskapsskatt

5.1 Innledning

Nedenfor gir vi innspill til enkelte emner i utredningen kapittel 7 «Selskapsskatt». Vi kommenterer utvidelsen av virkeområdet for reglene om kildeskatt på renter og royalty med videre i punkt 5.2, gir noen kommentarer som knytter seg til evaluering av rentebegrensingsregelen i punkt 5.3 og avskrivningssatser i punkt 5.4. Vi kommenterer også utvalgets betraktninger rundt fremføring av underskudd, rederiskatteordningen og beskatning av selskap i flernasjonale konsern i punkt 5.5 - 5.7.

5.2 Utvidelse av virkeområdet for kildeskatt på renter og royalty med videre

5.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er viktig å vurdere tiltak mot overskuddsflytting fra Norge som kan gjennomføres parallelt med det internasjonale arbeidet knyttet til topilarløsningen, jf. utvalgets utredning kapittel 7.4.4. Utvalget foreslår at virkeområdet for kildeskatt på renter, royalty og leiebetalinger for visse fysiske eiendeler utvides, slik at kildeskatten ikke lenger avgrenses til betalinger til lavskatteland. Videre anbefaler utvalget at dagens unntaksregel for betalinger til foretak som er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet innenfor EØS oppheves, og erstattes av en nettobeskatningsmetode som sikrer at kildeskattepliktige selskaper innenfor EØS gis fradragsrett for kostnader knyttet til den kildeskattepliktige inntekten.

Før vi kommenterer utvalgets forslag i punkt 5.2.3, vil vi knytte noen kommentarer til vår erfaring med hvordan kildeskattereglene har fungert frem til nå.

5.2.2 Skatteetatens erfaring med reglene

Hovedformålet med reglene i skatteloven §§ 10-80 til 10-82 er å motvirke overskuddsflytting og manglende skattlegging. Reglene trådte i kraft på to ulike tidspunkt, 1. juli 2021 for renter og royalty og 1. oktober 2021 for bruk av eller retten til å bruke skip, fartøy, rigger med videre, fly og helikopter. Reglene er begrenset til betalinger til nærstående hjemmehørende i lavskatteland.

Begrunnelsen for å begrense kildeskatten til betalinger til nærstående hjemmehørende i lavskatteland, var at risikoen for overskuddsflytting er særlig stor i disse tilfellene, og at man allerede har en rentebegrensingsregel med mer generell rekkevidde.

Siden reglene trådte i kraft er det per januar 2023 innbetalt kr 198 834 537 i trukket kildeskatt. Kildeskatten fordeler seg slik:

Kildeskattegrunnlag	Trekkgrunnlag	Kildeskatt
Renter	642 139 030	85 039 355
Royalty	1 654 087	115 786
Store leieobjekter	1 605 083 887	115 679 396
Totalt	2 248 877 004	198 834 537

Fordelt på år

2021		
Renter	49 029 206	9 529 293
Store leieobjekter	344 782 172	25 679 445
2022		
Renter	443 666 656	60 416 324
Royalty	1 654 087	115 786
Store leieobjekter	1 173 593 361	83 930 519
2023		
Renter	149 443 168	15 093 738
Store leieobjekter	86 708 354	6 069 584

De skattepliktige foretakene er hjemmehørende i følgende land:

- Barbados
- *Bermuda*
- Gibraltar
- Singapore
- *Jersey*
- USA
- *Cayman Island*
- Luxembourg
- *British Virgin Island*
- *De forente arabiske emirater*

Landene i kursiv er ansett som lavskatteland i Skattedirektoratets forskrift til skatteloven (FSSD) § 10-63-2. De øvrige landene har trekkpliktige/skattepliktige selv vurdert til å falle inn under definisjonen av lavskatteland i skatteloven § 10-63. Skatteetaten har ikke kjennskap til omstendighetene som ligger til grunn for konsernenes lavskattelandvurdering for disse landene. Vi ser at kildeskattereglene har vært anvendt på betalinger til land Norge ikke har inngått skatteavtale med, og hvor risiko for overskuddsflytting derfor er særlig stor. Basert på oppstillingen over, ser vi at det likevel er et begrenset antall land involvert i transaksjoner som reglene er ment å ramme, det vil si betalinger til lavskatteland hvor risikoen for overskuddsflytting anses størst.

Som det fremgår av tabellen, har reglene hittil ikke truffet betalinger for royalty i særlig grad. Skatteetaten har til nå ikke gjennomført analyser knyttet til royalty, og kan derfor ikke peke på konkrete årsaker til begrenset innberetning på dette området. Immaterielle eiendeler er imidlertid særlig mobile, noe som potensielt kan åpne for tilpasninger.

Skatteetaten har foretatt undersøkelser knyttet til selskap som har leid inn rigger/boreskip på norsk sokkel før innføring av kildeskattereglene. Undersøkelsen viser at de fleste utleieselskapene har tilpasset seg det nye regelverket slik at det unngås kildeskatt på leiebetalingene. Følgende konserntilpasninger er observert:

- Flytting av rigger til EØS-land.
- Flytting av rigger/riggeiende selskap til Norge (ledelse på styrenivå flyttet til Norge).

Disse tilpasningene medfører at konsernene kommer utenfor virkeområdet til reglene i skatteloven § 10-80 flg.

5.2.3 Skatteetatens vurderinger

5.2.3.1 Generelt

Skatteetaten er enig med utvalget i at en utvidelse av virkeområdet for kildeskattene vil kunne redusere overskuddsflytting, både ved at det vil redusere risiko for at Norge brukes som gjennomstrømningsland, og ved at utvidelsen vil kunne bidra til at hybridtilfellene i større grad skattlegges. Vi har imidlertid per i dag ikke grunnlag for å tallfeste effekten av en utvidelse, eller si noe om en utvidelse vil ha særskilt effekt for kildeskatt på royaltybetalinger.

Sett hen til tilpasningene nevnt over, antas det videre at for eksempel eiere av rigger som har flyttet disse til EØS-land i større grad vil bli kildeskattepliktig for leiebetalinger, dersom utvalgets forslag om å utvide virkeområdet innenfor EØS gjennomføres.

Risikoen for høy effektiv beskatning som følge av at kildeskatten er en bruttoskatt, samt fare for dobbeltbeskatning, vil i stor grad avhjelpes ved at Norge har inngått skatteavtaler med de fleste mottakerland.

5.2.3.2 Nærmere om nettobeskatningsmetoden

Dersom det innføres en nettobeskatningsmetode, antar vi at de utenlandske skattepliktige selskapene eller innretningene vil kunne velge å sende inn norsk skattemelding, og kreve fradrag for de aktuelle kostnadene som er definert.

Utvalget har ikke beskrevet hvordan en nettobeskatningsmetode skal utformes. Det er nærliggende å ta utgangspunkt i modellen som er beskrevet i Prop. 1 LS (2020-2021) punkt 6.11.2, og departementets forutgående høringsnotat av 27. februar 2020 punkt 5.2 («Alternativ nettobeskatningsmetode»). I Skattedirektoratets høringsuttalelse 27. mai 2020, ble det gitt uttrykk for at det var behov for en presisering av hvilke kostnader knyttet til den kildeskattepliktige inntekten som er fradragsberettiget. Det ble også pekt på at nettobeskatning kunne åpne for tilpasninger, og at man burde vurdere dokumentasjonsplikt for fradragsposter og allokeringen av disse. Det ble videre tatt opp noen praktiske problemstillinger knyttet til en nettobeskatningsmetode. Vi viser til høringsuttalelsen for nærmere detaljer.

5.2.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

En utvidelse av kildeskattereglene vil innebære at flere skattepliktige blir omfattet av disse. Det innebærer at flere selskaper får plikt til å betale kildeskatt, og at veiledningsbehovet vil øke. Imidlertid får utvidelsen den konsekvens at krevende lavskattelandvurderinger unngås, noe som for Skatteetaten vil bety færre saker med avgrensingsproblematikk eller kontrollsaker. Fra et

administrativt ståsted vil Skatteetaten kunne håndtere en utvidelse av kildeskattereglene, slik utvalget foreslår.

En utvidelse av virkeområdet for kildeskattene anses ikke å medføre et vesentlig behov for utvikling av den eksisterende ordningen. Innføres en nettobeskatningsmetode, vil den eksisterende skattemeldingen kunne benyttes. Det må påregnes noe utviklingsbehov for å tilpasse både skattemeldingen (og eventuell næringsspesifikasjon) og Skatteetatens saksbehandlingsløsning til særbehov for denne gruppen. De øvrige funksjonalitetene i skattemeldingen og saksbehandlingsløsningen, antas å i all hovedsak kunne gjenbrukes.

I høringsnotatet fra Finansdepartementet av 27. februar 2020 ble det foreslått en ny § 5-18 i skattebetalingsloven, som lød slik:

«Trukket skatt etter § 5-4b omgjøres til forskudd på skatt når skattyter krever fastsetting av formue og inntekt etter de alminnelige reglene i skatteloven i stedet for fastsetting ved trekk etter skatteloven §§ 10-80 og § 10-81.»

Dersom en slik bestemmelse vedtas i forbindelse med en eventuell nettobeskatningsmetode, er det nødvendig at Skatteetatens systemer fanger opp og inkluderer allerede betalt kildeskatt i avregningen til kildeskattepliktig selskap. En regel hvor trukket kildeskatt omgjøres til forskudd på skatt, vil sannsynligvis påvirke Skatteetatens systemer, men vi antar at det vil være et begrenset behov for utvikling. Man har i dag en lignende løsning for trukket kildeskatt i skattebetalingsloven § 5-17 for personlige skattepliktige som trer ut av kildeskatteordningen i skatteloven kapittel 19 (skattlegging av utenlandske arbeidstakere).

5.3 Rentebegrensningsregelen

5.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget peker i utredningen kapittel 7.4.4.5 på at rentebegrensningsreglene fra 2019, som nå har fått virket i noen år, bør evalueres, og at eventuelle endringer i reglene bør vurderes i lys av en slik evaluering.

Utvalget trekker særskilt frem den egenkapitalbaserte unntaksregelen, og at det bør vurderes om regelen bør endres eller fjernes. Utvalget peker på at bare et mindretall av land som har sjablongbaserte rentebegrensningsregler har unntaksregler basert på egenkapital. Dersom unntaksregelen er for lempelig eller for lite robust mot uønskede tilpasninger, vil den føre til at rentefradrag som etter reglens formål burde vært avskåret, likevel kommer til fradrag. Utvalget peker samtidig på at en fjerning av unntaksregelen vil medføre at rentefradrag avskjæres i langt større grad enn etter dagens regelverk, og at en slik skjerping av reglene vil medføre at også rentekostnader som ikke er omfattet av dagens formål med rentebegrensningsreglene, blir avskåret.

5.3.2 Skatteetatens vurderinger

5.3.2.1 Generelt

Skatteetaten er enig i at det kan være formålstjenlig med en evaluering av rentebegrensningsregelen. Dette for å påse at bestemmelsen virker etter sitt formål, samt på en systematisk måte kartlegge om bestemmelsen i tilstrekkelig grad treffer de tilfellene som er ønskelig.

Den egenkapitalbaserte unntaksregelen fremstår etter vår vurdering som en hensiktsmessig metode for å sikre at selskaper som ikke driver overskuddsflytting i størst mulig grad blir skjermet. Vi ser imidlertid at det kan være behov for enkelte presiseringer og klargjøringer av regelen for å sikre en enhetlig behandling og forståelse av bestemmelsen. Vi viser her blant annet til viktigheten av at sammenligningen av egenkapitalandeler skjer på et korrekt grunnlag.

Vi er enig med utvalget i at rentebegrensingsregelen i sin nåværende form er komplisert og administrativt krevende for skattepliktige og Skatteetaten, og at dette i særlig grad knytter seg til unntaksregelen. Dersom en evaluering av regelen tilsier at unntaksregelen bør avvikles, kan et alternativ være sjablongregler for å hindre at regelen rammer for vidt. Det vises til Scheel-utvalgets forslag om å øke fradragsrammen til 45 prosent og endre fradragsrammen til EBIT (skattemessig resultat tillagt netto rentekostnader), eventuelt at satsen på 25 prosent økes.

Dagens rentebegrensingsregel skal som nevnt hindre overskuddsflytting, og den egenkapitalbaserte unntaksregelen skal skjerme ordinære låneforhold. Ved en eventuell endring av formålet til også å avskjære høye rentefradrag generelt og ikke bare hindre overskuddsflytting, bør unntaksregelen etter Skatteetatens syn naturlig nok tilpasses dette formålet, og enten endres eller oppheves. En sammenligning av egenkapitalandeler i norske selskaper mot tilsvarende i konsernregnskapet, er etter Skatteetatens syn ikke egnet hvis formålet med regelen blir å avskjære høye rentefradrag mer generelt. Analyser viser at av selskap i konsern som i utgangspunktet kan få avskåret sine rentekostnader, så har om lag 2/3 av selskapenes rentekostnader likevel ikke blitt avskåret som følge av at den egenkapitalbaserte unntaksregelen.

I utredningen viser utvalget under dette punktet også til Europakommisjonens DEBRA-initiativ, som er tenkt å gi større likebehandling av egenkapital og gjeld i EU. Formålet med regelverket er å styrke egenkapitalandelen i foretak hjemmehørende i EU, ved å i større grad likestille egenkapitalfinansiering og gjeldsfinansiering. Formålet med DEBRA-initiativet er dermed et annet enn rentebegrensingsreglene. Regelverket, dersom det blir implementert i tråd med direktivforslaget, vil innebære et fradrag for egenkapitalkostnader i kombinasjon med en begrensning i fradrag for netto rentekostnader, hvor fradragsretten reduseres fra 100 prosent til 85 prosent av netto rentekostnader. Dersom DEBRA-initiativet blir innført i EU, anbefaler utvalget at tilsvarende endringer vurderes innført i Norge.

Skatteetaten er på generelt grunnlag enig i at rettsutviklingen i Norge er tjent med å følge utviklingen innen EØS-området. Innføringen av et regelverk i tråd med DEBRA-initiativet vil etter Skatteetatens vurdering kunne redusere behovet for en særskilt regel for rentebegrensning. Reglene vil gjøre egenkapitalfinansiering mer attraktivt og gjeldsfinansiering mindre attraktivt, og antas derfor å ha den effekt at gjeldsfinansieringen i foretakene reduseres. I tillegg inneholder reglene en konkret rentebegrensning av netto rentekostnader, som da til en viss grad vil kunne erstatte dagens mer kompliserte rentebegrensingsregler. Siden formålet med dagens rentebegrensingsregel ikke er direkte sammenfallende med formålet med DEBRA-initiativet, må det etter vår oppfatning foretas en vurdering av om reglene som følger av DEBRA-initiativet i tilstrekkelig grad vil forhindre overskuddsflytting, jf. OECDs anbefaling om regler mot overskuddsflytting i BEPS-prosjektet action 4.

5.4 Forslag om endringer i avskrivningssatser

5.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at avskrivningsreglene skal utformes etter prinsippet om at skattemessige avskrivninger i størst mulig grad bør samsvare med faktisk økonomisk verdifall, og foreslår en videreføring av saldoavskrivning som hovedregel for skattemessige avskrivninger. Utvalget fraråder å bruke høye avskrivningssatser som virkemiddel for å støtte spesifikke næringer eller investeringer.

Utvalget har vurdert avskrivningssatsene basert på tilgjengelig informasjon om økonomisk verdifall, med utgangspunkt i Scheel-utvalgets utredning om satsene i avskrivningssystemet, og foreslår visse justeringer i avskrivningssatser.

For saldogruppe c, kjøretøy, foreslår utvalget at avskrivningssatsen settes ned fra henholdsvis 24 prosent og 30 prosent, til 20 prosent for alle driftsmidler i saldogruppen. Utvalgets forslag om reduksjon av satsen i saldogruppe c begrunnes med at den reduserte satsen vil være i tråd med prinsippet om at avskrivninger skal avspeile driftsmidlenes verdifall, samt at avskrivningssystemet er lite egnet til bruk som investeringsstøtte. Forslaget begrunnes også i forenklingshensyn.

For saldogruppe e, skip, rigger med videre foreslår utvalget at avskrivningssatsen reduseres fra 14 prosent til 10 prosent. Høy avskrivningssats ble i forbindelse med skattereformen i 1992 begrunnet med skipsfartens internasjonale karakter. I forbindelse med skattereformen i 1992 foreslo Aarbakke-gruppen en avskrivningssats på 10 prosent. Departementet la til grunn at det ikke hadde empiriske data som generelt tilsier en høyere avskrivningssats, men fremmet likevel forslag om en avskrivningssats på 14 prosent. Dette ble begrunnet med at enkelte andre land har en avskrivningssats på skip som ligger klart høyere enn det økonomiske verdifallet, og at en avskrivningssats over det reelle verdifallet skulle styrke norsk skipsfarts internasjonale konkurranseevne, jf. Ot.prp. nr. 35 (1990-1991) side 114.

Utvalget viser til at det empiriske grunnlaget Scheel-utvalget benyttet tilsier at satsen er for høy, og at Scheel-utvalget foreslo å redusere satsen til 10 prosent. Utvalgets forslag om satsreduksjon begrunnes med at den reduserte satsen vil være i tråd med faktisk verdifall, og at den bør gjelde uavhengig av reglene for beskatning av internasjonal skipsfart for øvrig.

Under henvisning til Scheel-utvalgets vurderinger, foreslår utvalget videre å redusere avskrivningssatsen i saldogruppe h. For husdyrbygg i landbruket fra 6 til 4 prosent, og for hoteller, losjihus og bevertningssteder med videre fra 4 til 2 prosent.

5.4.2 Skatteetatens vurderinger

Skatteetaten er enig i at skattemessige avskrivninger i størst mulig grad bør samsvare med faktisk verdifall. Selskapsskatt bør være mest mulig nøytral og i minst mulig grad påvirke bedriftsøkonomiske beslutninger. Avskrivninger som gjenspeiler faktisk verdifall bidrar til at skattemessig resultat samsvarer med verdiskapingen, og til at investeringene som velges er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Slik vi forstår utvalget, foreslås det å senke avskrivningssatsen for hoteller, losjihus og bevertningssteder med videre fra 4 til 2 prosent ved å flytte disse fra saldogruppe h til saldogruppe i (forretningsbygg). Dette fører til at saldogruppe h, etter flyttingen, vil bestå av bygg og anlegg med avskrivningssats på 4 prosent. Saldogruppe i vil, etter flyttingen, bestå av forretningsbygg, hoteller, losjihus og bevertningssteder med videre med avskrivningssats på 2 prosent.

Hoteller, losjihus, bevertningssteder med videre ble i forbindelse med en lovendring i 1984 løftet ut av gruppen forretningsbygg, og over til bygg og anlegg. I Ot.prp. nr. 19 (1983-1984) side 10 nevnes

forskjellig verdiforringelse som begrunnelse for oppdeling mellom gruppene forretningsbygg og bygg og anlegg. Ut over et ønske om en rask revisjon av avskrivningsreglene, gis det imidlertid ingen nærmere forklaring på at hoteller med videre ble flyttet til gruppen bygg og anlegg.

Grensen mellom gruppe h og gruppe i må trekkes basert på konkrete vurderinger i det enkelte tilfelle. Utgangspunktet er at driftsmiddelet plasseres i den saldogruppen som det etter en helhetsvurdering har mest til felles med og som ligger nærmest driftsmiddelets antatte tekniske og økonomiske levetid, jf. Skatte-ABC 2022/23 side 322. Ved å flytte hoteller, losjibus og bevertningssteder med videre til saldogruppe i, med én felles avskrivningssats, unngås grensedragningen og vil gi en forenkling. Dette støtter opp om utvalgets forslag.

5.4.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Administrative hensyn taler for én felles avskrivningssats for saldogruppe c, da dette vil være forenkling for skattepliktige og Skatteetaten.

Administrative hensyn taler også for den foreslåtte reduksjonen av avskrivningssatsen for hoteller, losjibus og bevertningssteder med videre, ved å flytte disse fra saldogruppe h til saldogruppe i. Det vil da bli mindre aktuelt med grensedragning mellom bygg som avskrives i saldogruppe h og andre bygninger med videre som avskrives i saldogruppe i. Reduksjon av avskrivningssatsen for husdyrbygg, slik at den blir i samsvar med øvrige bygg i saldogruppen, vil også innebære en forenkling.

En endring av avskrivningssatsene vil ikke medføre ekstra systemutviklingskostnader av betydning.

Skatteetaten har innhentet rapporterte tallgrunnlag for saldogruppe c, e og h fra skjema RF-1084, men har ikke gjort anslag med tanke på forslagenes provenyeffekt. Vi antar at utvalgets anslag i kapittel 16.2.3 er treffende.

5.4.4 Beløpstærskel for aktivering av driftsmiddel

Avskrivningsreglene i skatteloven oppstiller som utgangspunkt et betydelighetskrav og et varighetskrav for at driftsmidler skal aktiveres og avskrives fremfor å kostnadsføres direkte. Det følger av skatteloven § 14-40 at et driftsmiddel må ha en verdi på minst kr 15 000 og ha en levetid på minst 3 år for at aktiveringsplikt skal inntre.

Beløpsgrensen for aktiveringsplikt ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av skattereformen i 1992, og har stått uendret siden. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på om grensen bør justeres, for eksempel i tråd med prisstigningen i perioden frem til i dag.

Utvalget har ikke kommentert om det bør vurderes en økning i terskelen for aktivering av driftsmiddel. Scheel-utvalget vurderte dette, og konkluderte med at gjeldende grense på kr 15 000 og varighet på 3 år, var en fornuftig avveining mellom hensyn til korrekte avskrivninger og administrative hensyn.

En eventuell endring av beløpsgrensen for aktivering ligger innenfor Skatteetatens årlige systemutvikling og vil ikke medføre ekstra utviklingskostnader.

5.5 Fremførbart underskudd

5.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget har ikke foreslått endringer i reglene for anvendelse av fremførbart underskudd. Det vises til at særlig risikoen for misbruk tilsier at regler for utnyttelse av underskuddet ikke gjøres mer liberale.

Videre har utvalget ikke foreslått å gjeninnføre tidsbegrensning eller avkortning av fremførbare underskudd. I den grad fradragsregler gir opphav til det man anser som urimelig høye fradrag, mener utvalget at det bør arbeides med å forbedre disse reglene.

5.5.2 Skatteetatens vurderinger

5.5.2.1 Generelt

Tidsbegrensningen på ti år for fremføring av underskudd ble opphevet i 2006. I Ot.prp. nr. 1 (2005-2006) ble det antatt at grensen på 10 år var satt etter en avveining av administrative hensyn og hensynet til å sikre at skattepliktige får fradrag for underskudd i senere inntekt. Det ble lagt til grunn at en avvikling av tidsbegrensningen ville gi økt grad av symmetri og nøytralitet ved at sikkerhet for fradrag for påløpte kostnader økte.

Et argument for tidsbegrensning av fremføringsadgangen for underskudd, er at det er krevende for Skatteetaten å kontrollere at underskuddet er reelt når det føres til fradrag mer enn 10 år etter at det er oppstått. Dersom Skatteetaten ikke gjennomfører kontroller ved opparbeidelsen av underskuddet, vil kontrollmulighetene på et senere tidspunkt være begrenset. Kontrollhensyn kan derfor tale for en gjeninnføring av 10-årsfristen.

Skatteetaten er enig i at regler for anvendelse av fremførbart underskudd ikke bør gjøres mer liberale, da det etter vår oppfatning øker risikoen for uønskede tilpasninger.

Utvalgets forslag om forbedring av fradragsreglene for å sikre at ingen av disse gir urimelig høye fradrag, må særlig ses i sammenheng med skatteregler som åpner for overskuddsflytting og asymmetriske tilpasningsmuligheter. I den forbindelse har utvalget selv foreslått at rentebegrensningsregelen bør evalueres, særlig med henblikk på den egenkapitalbaserte unntaksregelen.

Forslaget til reduksjon i avskrivningssatser vil også kunne bidra til å redusere effekten av regler som åpner for akkumulasjon av fremførbart underskudd ved at underskuddene det enkelte inntektsår vil reduseres ved forlenget avskrivningsperiode.

Skatteetaten er enig i at det kan være hensiktsmessig å se nærmere på omfanget av fradragsregler som åpner for høye fradrag og dermed bidrar til fremførbare underskudd. Som et eksempel på regler som åpner for høye fradrag, vises det til neste punkt om finansunderskudd i rederiskatteordningen.

5.5.2.2 Finansunderskudd i rederiskatteordningen

Inntekter fra skipsfartsvirksomhet er skattefrie innenfor rederiskatteordningen, mens finansposter i utgangspunktet skattlegges ordinært. Finansunderskudd kan kun fremføres mot fremtidig finansoverskudd innenfor ordningen. Ved uttreden av ordningen skal imidlertid ubenyttede finansunderskudd videreføres som ordinært fremførbart underskudd under de alminnelige reglene. Etter uttreden kan finansunderskuddet dermed avregnes mot skattepliktige inntekter av enhver art.

Av 693 aksje- og allmennaksjeselskaper innenfor rederiskatteordningen i 2021, har 565 selskaper fremførbart finansunderskudd på til sammen 16 milliarder kroner pr. 31. desember 2021. Det vil si at over 80 prosent av de rederibeskattede aksje- og allmennaksjeselskapene i 2021 har finansunderskudd til fremføring. 13 aksjeselskaper trådte ut av rederiskatteordningen i 2021, hvorav 10 hadde fremførbare finansunderskudd. Gjennomsnittlig fremførbart finansunderskudd for disse selskapene utgjorde kr 54 millioner pr. selskap.

Skjevheten ved fastsettelse av finansresultatet skyldes først og fremst at kostnader som reelt sett er knyttet til finansiering av den skattefrie skipsfartsvirksomheten (skipene), helt eller delvis kommer til fradrag i finansinntektene. Det vises til at kostnader til låneopptak og gjeldsrenter fradragsføres etter en sjablonmessig beregning basert på forholdet mellom selskapets bokførte finansaktiva og totalkapital. I og med at beregningen kun er basert på bokførte verdier pr. 1.1 og 31.12 i inntektsåret, kan finanskapitalandelen tilpasses gjennom regnskapsmessige disposisjoner som påvirker balansetallene. I tillegg er det full fradragsrett for blant annet garantiprovisjon på lån og realiserte tap på renteswapper, til tross for at også slike kostnader som hovedregel gjelder lånefinansieringen av skipene.

Etter Skatteetatens oppfatning er det uheldig at reglene for fastsettelse av skattepliktig finansresultat i rederiskatteordningen gir systematiske skjevheter som fører til store fremførbare finansunderskudd. Dette forsterkes av at finansunderskuddene videreføres ved uttreden av ordningen, slik at de kan fradragsføres i skattepliktige inntekter fastsatt etter de alminnelige reglene. Reglene bør derfor endres slik at de er i bedre samsvar med intensjonen, jf. at rederiselskapene etter Ot.prp. nr. 11 (1996-97) punkt 6.5.3 skulle kunne plassere overskudd fra utleie av skip i ulike finansielle instrumenter, mot at finansinntektene ble beskattet etter de alminnelige reglene. Et alternativ kan være at ingen del av lånekostnadene skal kunne fradragsføres i finansinntektene.

Videre bør man også vurdere å fjerne fremføringsadgangen for finansunderskudd når selskapet trer ut av ordningen.

5.6 Rederiskatteordningen

5.6.1 Utvalgets forslag

Flertallet går inn for å avvikle ordningen. Subsidiært foreslås det å begrense rederiskatteordningen i større grad enn i dag til å omfatte sjøfart som er utsatt for konkurranse fra utenlandskeid virksomhet som ikke er underlagt normal beskatning i Norge eller utlandet. Dersom ordningen fortsatt skal bestå, foreslås det å øke tonnasjesskattesatsene.

5.6.2 Skatteetatens vurderinger

5.6.2.1 Avvikling av rederiskatteordningen

Et helhetlig skattesystem bør ikke bare ta hensyn til nasjonale forhold, men også se hen til internasjonale aspekter. En avvikling eller endring av rederiskatteordningen bør ha et bredere internasjonalt perspektiv.

For Skatteetaten vil det medføre forholdsvis små konsekvenser å avvikle ordningen. Det finnes allerede bestemmelser i skatteloven § 8-17 annet ledd, jf. § 8-14 tredje ledd, som regulerer uttreden av ordningen. I en overgangsperiode vil det kunne oppstå økt behov for ressurser til kontroll av nye skatteverdier for driftsmidler med videre ved uttreden. Ved en avvikling av rederiskatteordningen bør det vurderes å fjerne adgangen til å videreføre ubenyttede finansunderskudd ved overgang til alminnelig beskatning, jf. kommentarene i punkt 5.5.2.2 over.

5.6.2.2 Begrense rederiskatteordningen til konkurranseutsatt sjøfart

Subsidiært har utvalget foreslått å begrense rederiskatteordningen slik at den treffer det uttalte formålet med ordningen. Utvalget viser til at formålet med ordningen har vært å hindre utflytting av norske rederier ved å gi norsk skipsfart like gode rammebetingelser som i andre land, og at ordningen skulle gjelde for internasjonal skipsfart. I tillegg skulle ordningen omfatte kystfart som er utsatt for tilsvarende internasjonal konkurranse.

Skatteetaten er enig med utvalget i at dagens begrensning for innenriks kystfart gjennom forskriftsreguleringen av «skip i fart» i FSFIN § 8-11-1 ikke fullt ut ivaretar ovennevnte hensyn. Et alternativ kan være å begrense innenriksfart i ordningen ved eksplisitt å unnta visse typer fartøy fra definisjonen av «skip i fart». I tillegg bør vilkårene for beregning av utseilingsdistanse i FSFIN § 8-11-1 første ledd bokstav d endres slik at bestemmelsen blir enklere å praktisere, for eksempel ved at målingen av utseilt distanse kun foretas for avstanden fra stedet for lasting av gods og til det lengst bortliggende lossestedet.

Det bør videre presiseres i forskriften at «skip i fart» kun skal gjelde fartøy som utfører oppdrag knyttet til frakt av gods og personer. Fartøy som utfører oppdrag som innebærer andre tjenester enn frakt, eventuelt at slik virksomhet utføres som del av et fraktoppdrag (kombinert oppdrag), vil ikke kvalifisere som «skip i fart».

Etter Skatteetatens syn bør eventuelle endringer vurderes sammen med det nye internasjonale systemet for beskatning av flernasjonale konsern (se punkt 5.7). I utkastet til beregning av minimum effektivt skattenivå i pilar 2, er det gjort unntak for inntekter opptjent i internasjonal skipsfart, jf. formuleringen «the transportation of passengers or cargo by ships operated in international traffic». Etter utkastet vil også enkelte avledete inntekter for opptil 50 prosent av inntektene fra internasjonal skipsfart, være unntatt fra beregning av minimumsskatt etter pilar 2.

Øvrige inntekter som oppbæres av selskaper med slik virksomhet, omfattes ikke av unntaket i pilar 2. Disse inntektene, herunder fra virksomhet i Norge, vil dermed kunne få inntil 15 prosent top-up skatt. Dette blir i utgangspunktet skattepliktig i en annen jurisdiksjon enn Norge, med mindre det vedtas en «Qualified Domestic Top Up Tax» som gir Norge førsteretten til å beskatte norske selskaper med en effektiv skattesats under 15 prosent etter pilar 2-reglene.

På grunn av beløpsgrensen på 750 millioner euro på konsernbasis for å falle inn under pilar 2, vil relativt få rederiselskap omfattes. Pilar 2 er derfor ikke et tungtveiende argument for å fjerne norsk innenriks skipstransport fra rederiskatteordningen.

Selskap som ikke lenger oppfyller vilkårene, vil måtte tre ut av rederiskatteordningen. Uttreden vil følge gjeldende regelverk i skatteloven § 8-17 annet ledd, jf. § 8-14 tredje ledd. Det må utarbeides enkelte nye regler for avgrensning av rederiskatteordningen. Adgang til ordinær inntektsbeskatning av inntekter fra aktiviteter som faller utenfor rederiskatteordningen slik den er i dag, bør sees i sammenheng med høringsnotat av 24. september 2021 om delt virksomhet.

5.6.2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Verken avvikling eller begrensning av rederiskatteordningen antas å medføre noen vesentlige utviklingsbehov knyttet til etatens IT-systemer. En begrensning antas å medføre noen justeringer, men ikke av vesentlig art.

En eventuell endring av satsene for tonnasskatten antas å ligge innenfor Skatteetatens årlige systemjustering.

5.7 Beskatning av selskap i flernasjonale konsern

5.7.1 Generelt

Skatteetaten følger arbeidet i OECD/Inclusive Framework med «topilarløsningen» omtalt i utredningen kapittel 7.4.3, tett. Det tekniske arbeidet er omfattende og ambisiøst, og med relativt korte tidsfrister for implementering. Dette gir noen utfordringer med implementeringen av regelverket, siden både det konkrete norske regelverket og nødvendige systemer for å forvalte dette må utvikles parallelt. For å håndtere disse utfordringene har Skatteetaten opprettet et eget prosjekt som har vært virksomt siden 7. april 2022.

En særskilt utfordring med forslagene i topilarløsningen er at forvaltningen av regelverket vil kreve en stor grad av samordning mellom skatteadministrasjoner internasjonalt. Særlig er dette tydelig for pilar 1-regelverket, hvor det legges opp til en nyskapende internasjonal skatteforvaltning i form av reglene om «tax certainty». Det vil kreve særskilt kompetanse fra skattemyndighetene som skal delta i dette arbeidet, og dette ivaretas i Skatteetaten ved å opprette et eget fagmiljø som skal forvalte reglene.

En grunnleggende forutsetning for arbeidet med pilar 1-reglene, er at ved eventuell innføring av disse må deltakerlandene rulle tilbake eksisterende «digital services tax»-regimer, og samtidig avstå fra å innføre slike regimer i fremtiden. Tilslutning og implementering av pilar 1-reglene vil derfor kunne legge visse føringer på muligheten for Norge til å innføre andre regler som tar sikte på tiltak mot overskuddsflytting med videre, som for eksempel vurderes i utredningen kapittel 7.4.4.

Et annet spørsmål som har vært reist er hvordan pilar 1-reglene og forskjellige kildeskatteregimer skal avstemmes mot hverandre for å unngå blant annet «double counting» (det vil si beskatning av det samme økonomiske resultatet gjennom kildeskatt og pilar 1-grunnlaget), se for eksempel «Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS» punkt 6.4. Avhengig av hvordan de endelige pilar 1-reglene blir, kan dette etter forholdene vise seg som relevant å ta hensyn til i vurderingen av eventuelle utvidelser av Norges gjeldende kildeskatteregimer som blant annet er foreslått i utredningen kapittel 7.4.4.2.

Pilar 2-reglene skal sørge for en global minimumsbeskatning for store internasjonale konsern i alle jurisdiksjoner de er etablert i, opp til en effektiv skattesats på 15 prosent. Beskatningsretten etter disse reglene vil som et utgangspunkt tilligge jurisdiksjonen der øverste morselskap i konsernet er hjemmehørende. Norge har en ordinær skattesats på 22 prosent, og antas dermed normalt å ligge over grensen for 15 prosent effektiv skattesats. Det kan likevel ikke helt utelukkes tilfeller der norske selskaper kan komme under en effektiv skattesats på 15 prosent etter pilar 2-reglene. Dette kan tenkes i tilfeller der norske skatteregler går lengre i å gi permanente skattefradrag og lignende enn det pilar 2-reglene gjør. Det kan også tenkes å komme på spissen der det oppstår større midlertidige forskjeller (for eksempel i særskatteregimer) som etter pilar 2-reglenes tekniske utforming blir ansett som permanente.

Etter forholdene vil det dermed kunne tenkes at et annet land gjennom pilar 2-reglene vil kunne beskatte proveny fra norske selskaper. For å motvirke dette kan man justere skattereglene som gir opphav til en lav effektiv beskatning av de relevante norske selskapene. Det kan også innføres en norsk «Qualified Domestic Minimum Top Up Tax». En slik regel vil gi Norge muligheten til å plukke opp eventuell pilar 2-skatt på norske selskaper til fortrenghet for eksempelvis jurisdiksjonen til konsernspissen.

De såkalte «Undertaxed Profits Rule»-reglene (UTPR) er en del av Pilar 2-modellregelverket. Reglene medfører i korte trekk at pilar 2-skatt som ikke blir skattlagt gjennom en Income Inclusion Rule i en morselskapsjurisdiksjon, skal fordeles forholdsmessig mellom alle land med UTPR-regler som har konsernenheter etablert hos seg. Regelen har dermed visse konseptuelle likhetstrekk med reglene i Pilar 1. En tidligere versjon av reglene var imidlertid delvis basert på et konsept om at man skulle avskjære skattefradrag for konserninterne betalinger til jurisdiksjoner som lå under grensen på 15 prosent effektiv skatt. Da var disse omtalt som «Undertaxed Payments Rule». For nærmere detaljer om reglene slik de så ut tidligere, se «Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS» punkt 7.

Den tidligere utgaven av UTPR-reglene har visse likhetstrekk med det som i utredningen kapittel 7.4.4.3 omtales som «omvendt kreditfradrag». Uten at vi tar stilling til konseptet med omvendt kreditfradrag her, kan det være verdt å ta med seg at en lignende regel ble forkastet i arbeidet med pilar 2-reglene. Dette kan i så fall være et moment som bør tas med i vurdering av om det bør innføres en regel om omvendt kreditfradrag på siden av pilar 2-reglene.

5.7.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Reglene som foreslås innført er et helt nytt system for skattlegging, med kompliserte og detaljerte beregninger og opplysningskrav. Innføring av reglene vil innebære betydelige kostnader til implementering, rapportering og etterlevelse. Dette gjør seg særlig gjeldende siden skattegrunnet blir helt nytt og i større grad er basert på de skattepliktige konsernenes regnskapsdata.

Innføringen vil innebære betydelige kostnader i Skatteetaten til å utvikle nye systemløsninger, etablere nye fagmiljø, samt etablere løsningen for utveksling av informasjon med andre land. Skatteetaten vil ha varige kostnader til drift av systemløsninger, saksbehandling, veiledning, kontroll og klagebehandling.

Skattepliktige må tilpasse sin informasjonsinnhenting og rapportering til det nye regelverket og vil ha økte kostnader til etterlevelse. Det antas at kostnadene vil være særlig store den første perioden, særlig kostnader til å utvikle nye systemløsninger og opparbeide nødvendig kompetanse.

6. Kapittel 8 Skatt på eierinntekter

6.1 Innledning

I kapittel 8 omtaler utvalget eierinntekter, herunder aksjonærmodellen, deltakermodellen og fritaksmetoden, samt mulige regelverkstiltak for å motvirke tilpasninger. Et overordnet spørsmål som drøftes i kapittelet er om dagens skjermingsmetode bør videreføres.

I utredningen kapittel 8.5.5 omtales aksjer med videre hvor det ikke er automatisert hjelp til å beregne riktig skjermingsfradrag. Når skjermingsfradrag ikke blir automatisk beregnet for de skattepliktige vil mange avstå fra å kreve dette, samt at en stor andel av de som forsøker å beregne dette selv gjør feil. Aksjonærer som har gamle aksjer i behold, blir ofte først oppmerksom på inngangsverdien som er grunnlaget for skjermingsfradraget når de er i ferd med å realisere aksjene. Skatteetaten er enig i de vurderinger som fremgår i kapittel 8.5.5 når det gjelder ulemper ved skjermingsmetoden, samt vurderinger i kapittel 8.5.7.1 der både utvalgets flertall og spesielt mindretall peker på utfordringer ved dagens skjermingsmodell for både skattepliktige og Skatteetaten.

Utvalget peker i kapittel 8.5.7.1 også på at fjerning av skjermingsreglene vil være en regelverksforenkling. Dette støtter Skatteetaten. Å fjerne skjermingsreglene gjør at reglene blir enklere å etterleve, man unngår at skattepliktige har rett på skjerming uten at de får det, og det blir enklere å forvalte for Skatteetaten. Skatteetaten er enig med utvalgets mindretall som mener disse utfordringene er forhold som tilsier at skjermingsregler på aksjeinntekter bør erstattes.

Utvalget foreslår i kapittel 9 at skjermingssystemet utvides. Vi har nedenfor inntatt noen utfyllende kommentarer om skjerming.

6.2 Generelt om skjerming

Skatteetaten har lang erfaring med skjermingsmodeller for aksjer med videre som etter vår vurdering gir et godt grunnlag for å vurdere om gjeldende skjermingsmodeller bør utvides, endres eller fjernes. Utvalget omtaler også ulemper ved skjermingsmetoden i kapittel 8.5.5.

I hørings svar av 2. juni 2003 til NOU 2003: 9 (Skauge-utvalget) frarådet Skatteetaten innføring av en aksjonærmodell. Det ble vist til at det foreslåtte regelverket ville være både vanskelig å forstå og utfordrende å forholde seg til for de skattepliktige. Skatteetatens vurdering var at det foreslåtte regelverket ville gjøre de skattepliktiges muligheter til egenkontroll av grunnlaget nærmest illusoriske. Etter Skatteetatens syn er disse synspunktene fremdeles like aktuelle, og de taler mot innføring av nye eller utvidede regler om skjerming. Skatteetatens erfaringer med aksjonærmodellen etter den ble innført støtter også opp under dette.

Skjermingsmodeller forutsetter at det foreligger løsninger for beregning og oppfølging av skjermingsgrunnlag og skjerming. Dette medfører at det må være etablert gode registerløsninger og foreligge et datagrunnlag av god kvalitet. Det stiller store krav til både Skatteetaten, tredjeparter og de skattepliktiges egenrapportering. Erfaringer fra Skatteetatens etablering av et aksjonærregister og finansinstitusjonenes tredjepartsrapportering for aksjesparekonto, fondskonto, verdipapirfond og finansprodukter viser at det er svært utfordrende å hente inn historiske kostpriser og fastsette disse med god kvalitet. I de tilfeller man ikke har funnet holdepunkter for historisk kostpris, vil inngangsverdien måtte settes til null, noe som medfører at det ikke gis skjerming.

Skatteetaten har brukt betydelige ressurser for å forbedre kvaliteten av data i aksjonærregisteret. På tross av dette arbeidet er det fremdeles like krevende om ressurskrevende å forsøke å oppnå og opprettholde en god kvalitet på inngangsverdiene. Det kan også nevnes at det er behov for at aksjonærregisteret oppgraderes og en slik oppgradering anslås til å ta to til tre år.

Etter Skatteetatens syn vil det også være en stor risiko ved å utvide skjermingsmodellen at mange skattepliktige vil misforstå reglene. Det vil være svært utfordrende å gi god veiledning, særlig til gruppen av skattepliktige som ikke har kjennskap til skjermingsmodeller fra før. Risikoen for feil vil dermed øke. Etter vårt syn vil et stort antall personlige skattepliktige kunne få et varig behov for veiledning og bistand for å kunne etterleve en utvidet skjermingsmodell. Omfattende rapportering kan også oppfattes byrdefullt, og medføre økte kostnader for rapporteringspliktige og skattepliktige. Reduseres tillitten til skattesystemet og reglene oppfattes som byrdefulle, kan det igjen påvirke etterlevelsen av skattereglene.

Etter Skatteetatens syn bør grunnlaget for beskatning av kapitalinntekter (aksjer med videre og eventuelle andre kapitalinntekter) i størst mulig grad fremgå av den forhåndsutfylte skattemeldingen som sendes til personlige skattepliktige. Det er i dag et stort antall skattepliktige som benytter leveringsfritak. En viktig årsak til at dette er mulig for så mange skattepliktige, er omfattende rapportering av tredjepartsopplysninger. Skatteetatens erfaring er at det for skattepliktige kan være vanskeligere å rapportere rett når korrekte data ikke er forhåndsutfylt i skattemeldingen. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om inntekt eller fradrag som skattepliktig selv må føre i skattemeldingen. Det er viktig at det tas hensyn til dette ved vurderingen av hvilke objekter og inntekter som skal omfattes av en eventuell utvidet skjermingsmodell. Hvis det innføres skjermingsmodeller som gjelder mange personlige skattepliktige, på områder der det ikke foreligger opplysninger fra tredjeparter, vil det medføre at de skattepliktige i større grad enn i dag må foreta beregninger og korrigeringer for å fastsette riktig skatt. Innføring av kompliserte regler kan, etter Skatteetatens syn, gjøre det vanskeligere for skattepliktige å oppfylle sine forpliktelser, og det vil øke risikoen for feil ved inntektsfastsettelsen.

6.3 Endring av skjermingsrenten

I utredningen kapittel 8.5.7.4 anbefaler utvalget å endre beregningsmetoden for skjermingsrenten. Den foreslåtte endringen vil etter beregninger i utredningen føre til en skjermingsrente som er 0,5 prosentenheter høyere enn dagens nivå. Skatteetaten har ingen merknader til hvordan beregningsmetoden for skjermingsrenten bør være. Som omtalt i utredningen kapittel 8.5.5 er det svært mange aksjonærer som av ulike årsaker ikke påberoper seg skjerming. En høyere skjermingsrente vil sannsynligvis kunne medføre at flere påberoper seg skjerming.

Herunder vil dette også kunne gjelde personlige aksjonærer i EØS som mottar utbytte fra norske selskaper hvor det trekkes kildeskatt uten at skjerming kan hensyntas. For å unngå EØS-rettslig forskjellsbehandling kan disse aksjonærene etter søknad påberope seg skjermingsfradrag etter skatteloven § 10-12 annet ledd og kreve refusjon i etterkant. Per i dag vil de fleste slike aksjonærer velge å påberope seg ulike skatteavtaler som begrenser kildeskatt på utbytte til 15 prosent, som uansett er lavere enn norsk skatt med fradrag for skjerming.

6.4 Latente aksjeinntekter (urealisert gevinst)

6.4.1 Generelt om løsningene som drøftes i utredningen

Utvalget drøfter i kapittel 8.5.7.3 ulike tiltak med formål om å gjøre det mindre gunstig å utsette eierskatt ved å tilbakeholde overskudd i selskapssektoren, utover de tiltak som utvalgets flertall har foreslått (herunder videreføring av aksjonærmodellen).

Utvalgets drøftelse omhandler i hvilken grad tiltakene kan gjøre det mindre gunstig å tilbakeholde overskudd i selskapssektoren, målt opp mot potensielle ulemper ved tiltakene.

De drøftede tiltakene knyttet til løpende beskatning, realisasjonsbeskatning ved arv og gaver, avgift på latent eierinntekt og eierskatt for holdingselskap har for administrative formål mange like karakteristika, og vi kommenterer derfor forslagene samlet. Etter Skatteetatens forståelse anbefaler ikke utvalget noen av de skisserte tiltakene, men et mindretall mener utvalget ikke har hatt tilstrekkelig tid til å vurdere realisasjonsbeskatning ved arv og gaver, og at dette bør utredes nærmere.

Foruten disse tiltakene, nevner utvalget økt skatt for selskaper og innskrenkning av fritaksmetoden som virkemidler som kan adressere mulige fordeler ved å utsette eierskatten. Flertallet mener at disse tiltakene er upresise virkemidler for å oppnå dette formålet. Skatteetaten har ingen kommentarer til disse virkemidlene, utover at en endring i skattesats for selskap vil være administrativt enkelt å gjennomføre.

Skatteetaten mener praktiske og administrative hensyn, inntil videre, taler for en modell basert på realisasjon fremfor løpende beskatning av gevinst/tap. Utvalget peker på flere vesentlige praktiske og administrative forhold som vil være krevende i modeller med løpende beskatning. Noen av disse momentene er gjengitt under.

Symmetrihensyn forutsetter likebehandling av urealiserte inntekter, gevinster og tap. Løpende fradragrett for tap i aksjeselskap for personlig aksjonær kan imidlertid lede til skattemotiverte tilpasninger. Dersom latent tap i et aksjeselskap gir personlig skattepliktig et løpende fradrag på sin personlige skattemelding, kan dette gi incitament til å drive underskuddsforetak, hvor det ellers ikke ville vært økonomisk hensiktsmessig å drive videre. Begrenses retten til fradrag for urealiserte tap, mens urealiserte inntekter og gevinster er løpende skattepliktige, vil en slik ny modell i motsetning til gjeldende regelverk være asymmetrisk.

Utvalget angir at urealiserte tap skal komme til fradrag i skjermingsgrunnlaget. Det må antas at slike tap også kan føre til at inngangsverdiene blir negative, og at denne negative inngangsverdien vil komme til beskatning ved realisasjon. En løpende fradragføring av urealiserte tap vil etter Skatteetatens forståelse medføre en vesentlig økning i denne type negative inngangsverdier, og vil kreve at det etableres regelverk for å sikre at slike gevinster kommer til beskatning.

Forutsetningen for at løpende beskatning vil være et målrettet og presist tiltak er at grunnlaget for løpende verdiendring kan beregnes på en nøyaktig måte. Utvalget skisserer to modeller for beregning av verdiendring som kan danne grunnlag for beskatning av latent eierinntekt; en modell basert på skattemessige formuesverdier og en resultatbasert modell. Utvalget presiserer at dersom latent eierinntekt skulle blitt beregnet på grunnlag av skattemessige formuesverdier, måtte verdsettelsen av unoterte aksjer bli forbedret, slik at formuesverdien i større grad reflekterer faktisk verdi av selskapet. Skatteetaten antar at modellen basert på skattemessige formuesverdier vil ha færrest svakheter, sammenlignet med en resultatbasert modell, særlig i

de tilfeller det skal innrømmes fradrag for urealiserte tap. Begge modellene vil imidlertid etter Skatteetatens vurdering sannsynligvis ha betydelige svakheter med hensyn til tilstrekkelig pålitelig måling av løpende verdiendring, og vil trolig åpne for skattemessige tilpasninger. Sammenligningsvis vil det eksisterende regelverket med en realisasjonsbasert modell, gi en dokumenterbar gevinst/tap.

Modeller for løpende beskatning av verdiendring vil innebære ulik skattemessig, regnskapsmessig og avtalerettslig behandling. Dette gjør reglene mer kompliserte, og administrative kostnader for skattepliktige og Skatteetaten øker.

Modeller med løpende beskatning vil videre gi likviditetsmessige utfordringer i langt større grad enn eksisterende regelverk. Ved realisasjon kan det i utgangspunktet forutsettes at det er en tilgjengelig kontantstrøm som kan benyttes til å betale en eventuell skatt på realisasjonsgevinst. Utvalget angir selv at likviditetshensyn taler mot innføring av løpende beskatning. For å avhjelpe dette forholdet angis at en mulig løsning er å innføre en mulighet til å betale skatten over flere år. Ved en vedvarende verdiendring i aksjeselskapet, som gjerne vil være spesielt gjeldende for selskaper som skaper verdi og er i vekst, vil en slik mulighet potensielt bare akkumulere en større utsatt beskatningsbyrde for den personlige skattepliktige – og trolig gi opphav til nye tilpasningsmuligheter og ikke minst innlåsingeffekter. Utvalget skisserer også et alternativ der bare en andel av den urealiserte inntekten kommer til beskatning. Dette vil etter vår forståelse da både gjøre modellen mindre treffsikker med tanke på bestemmelsens formål (da den ikke lenger faktisk vil beskatte verdistigningen løpende) og fortsatt gi samme innlåsingeffekter (da selvsagt med en lavere konsekvens for den skattepliktige). En modell hvor det gis skattekreditt, antas å bli utformet slik at eventuelle fremtidige utbytter fra aksjeselskapet først må benyttes til nedbetaling av skattekreditten.

De skisserte modellene vil ytterligere komplisere skjermingsreglene. Selv om skjermingsmodellen skulle bli avvirket, vil innføringen av en «beskattet urealisert inntekt» per aksje være et kompliserende forhold ved rapportering, påfølgende salg med videre.

Beskatning av løpende verdiendring forutsetter at aksjonæren er kjent med verdiendringen ved levering av sin personlige skattemelding. Særlig for unoterte aksjer vil verdiendring i mange tilfeller være ukjent på tidspunkt for levering av skattemelding for personlig skattepliktig, og det må derfor potensielt innrømmes «et års forsinkelse» i den løpende beskatningen på lik linje med dagens regler om fastsetting av skattemessig formuesverdi på unoterte aksjer. For å forhindre en favorisering av unoterte aksjer på bekostning av noterte aksjer, må potensielt også verdiendring for noterte aksjer «forsinkes». Videre må regelverket tilpasses slik at reglene også «treffer» utenlandske aksjer. Skatteetaten antar at skattepliktige som eier aksjer i utenlandske foretak vil kunne få særlige utfordringer knyttet til dokumentasjon av verdiendring.

6.4.2 Særlig om aksjesparekonto i forbindelse med eventuell løpende beskatning

Utvalget skisserer at ordningen med aksjesparekonto som en følge av innføring av løpende beskatning av verdiendring bør avvikles. Skatteetatens oversikt viser at rundt 1,1 millioner personlige skattepliktige har aksjesparekonto per i dag, og at reglene er forholdsvis enkle å forstå og praktisere. Aksjesparekonto har også den fordel at den behandler alle investeringene gjort via kontoen samlet med hensyn til skjermingsreglene med videre. Dette er derfor er en vesentlig forenkling for personlige skattepliktige. En fjerning av aksjesparekonto vil innebære kompliserende regelendringer for et stort antall personlige skattepliktige.

Skatteetaten vil også påpeke at det amerikanske forslaget om skatt på urealisert verdiendring som omtalt i utredningen fremstår som et forslag ment å treffe en særskilt gruppe skattepliktige – mens modellen som er skissert av utvalget fremstår som en generell beskatningsmodell. Modellens administrative kostnader forventes å være høye, og særlig dersom den er ment å omfatte et stort antall skattepliktige.

6.5 Fritaksmetoden – «Treprosentregelen»

6.5.1 Skatteetatens vurderinger

Utvalget drøfter fritaksmetoden i utredningen kapittel 8.6. Utvalget foreslår at det innføres en sjablongmessig beskatning av aksjegevinster innenfor fritaksmetoden. Begrunnelsen for innføring av beskatningen er at dagens fritaksmetode rekker videre enn det formålet med bestemmelsen tilsier. Utvalget viser til den eksisterende treprosentregelen om tilbakeføring av utbytte med videre og foreslår en utvidelse av denne bestemmelsen til også å omhandle gevinster, samt en økning av satsen anvendt på tilbakeføring av skattefrie inntekter fra 3 prosent til 5 prosent.

Ved innføring av treprosentregelen fra og med 2008 var gevinster inkludert i beregningsgrunnlaget, men det ble endret med virkning fra og med inntektsåret 2012.

Begrunnelsen fra Finansdepartementet var i Prop. 1 LS (2011-2012) kapittel 14 at treprosentregelen i konkrete tilfeller kunne være lite treffsikker med henblikk på å reversere fradragsførte kostnader. Det ble blant annet vist til at en regel som omfattet gevinster kunne hemme fornuftige endringer av konsernstrukturer og at skattebelastningen kunne fremstå som uforholdsmessig stor. På dette tidspunktet var det ikke innført unntak for skattekonsern.

Ved endring av treprosentregelen ble det også foretatt en endring i skatteloven § 2-38 sjette ledd ved at det ble innført et konsernunntak for utbytte. Flere av innvendingene mot den tidligere bestemmelsen om inntektsføring av en andel av gevinsten ved salg av aksjer med videre vil etter Skatteetatens syn være ivaretatt ved unntaket som i dag er tatt inn i skatteloven § 2-38 sjette ledd bokstav c, men en gjeninnføring kan som tidligere oppfattes som lite treffsikker. En gjeninnføring av treprosentregelen vil medføre økt behov for å dokumentere skattemessige inngangsverdier og til å foreta gevinst- og tapsberegninger.

Dersom det er ønskelig å innføre gevinstbeskatning knyttet til forventet verdistigning, er Skatteetaten enig med utvalget i at det vil være krevende å skille mellom gevinster knyttet til forventet verdistigning og gevinster knyttet til tilbakeholdt, beskattet overskudd. Dersom det besluttes å gjennomføre endringer i beskatning av gevinster under fritaksmetoden, mener Skatteetaten imidlertid at det bør vurderes om andre beskatningsmodeller kan være mer hensiktsmessige.

6.5.2 Administrative konsekvenser

En eventuell innføring av gevinstbeskatning vil medføre økte administrative byrder for de skattepliktige og for Skatteetaten. Beskrivelsene av administrative forhold ved endring av treprosentregelen fra og med inntektsåret 2012, er etter Skatteetatens vurdering fortsatt gjeldende.¹⁸

Når det gjelder forslaget om endring av satsen fra 3 prosent til 5 prosent, påpeker Skatteetaten at den administrative byrden ikke påvirkes av om satsen er 3 eller 5 prosent.

¹⁸ - <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-ls-20112012/id658499/?ch=3#kap14-4>

6.6 Utflyttingsskatt

6.6.1 Utvalgets forslag og gjennomførte endringer

Utvalget har i utredningen kapittel 8.5.6 lagt til grunn at muligheten for å unngå eierskatt ved å flytte ut av Norge kan ha betydning for om det anses som en fordel å tilbakeholde overskudd i selskapssektoren. I kapittel 8.7.2 har utvalget vurdert ulike regelverkstiltak for å skjerpe dagens regler om utflyttingsskatt, og det foreslås to mulige løsninger.

Den første mulige løsningen er å endre bestemmelsen i skatteloven § 10-70 over samme lest som eksisterende regler om utflytting av eiendeler med videre fra norsk beskatningsområde, jf. skatteloven § 9-14. Den andre mulige løsningen er å oppheve femårsbegrensningen, slik at det ikke lengre er en tidsmessig grense for bortfall av skatteplikten som fastsettes på utflyttingstidspunktet. Denne siste løsningen er allerede iverksatt, men vi knytter likevel noen bemerkninger også til denne løsningen nedenfor.

6.6.2 Fastsetting og forfall av skatt på utflyttingstidspunktet med innbetaling over en gitt tidsperiode

Skatteutvalgets forslag konkretiserer i liten grad hvordan skatteloven § 9-14 skal gjennomføres for personlig skattepliktige. Slik vi forstår forslaget er det bestemmelsene om at skatten skal fastsettes og forfaller på utflyttingstidspunktet, sammen med en rett til valgfri innbetaling av skattekravet over en gitt tidsperiode som ligger i forslaget. Som utvalget selv skriver, må det utredes nærmere om Norges EØS-rettslige forpliktelser muliggjør en slik løsning. Skatteetaten støtter utvalget i at mulighetsrommet bør utredes nærmere før en arbeider videre med et konkret lovforslag til endringer i utflyttingsskatten. Vi vil i det følgende peke på noen utvalgte prinsipielle problemstillinger som det kan være grunn til å se på ved endringer i bestemmelsene, men at det også kan være andre utfordringer som bør vurderes.

Etter dagens regler skal det fastsettes utflyttingsskatt hvis latent gevinst overstiger NOK 500 000 ved utflytting eller ved gaveoverføring der mottaker er bosatt i utlandet. Dagens terskelbeløp på 500 000 kroner treffer ganske bredt, og fører til at mange utflyttinger som ikke er skattemotiverte omfattes av regelverket. For eksempel rammer reglene en stor andel småsparere og personer som midlertidig er på arbeidsopphold i utlandet, eller som har vært på midlertidige arbeidsopphold i Norge. Ved en eventuell endring i reglene er det Skatteetatens syn at den bør foretas en vurdering av størrelsen på terskelbeløpet.

Utvalget presiserer i sitt forslag at de mener at reglene ikke bør være strengere for personlig skattepliktige som flytter ut av EØS-området enn for personer som flytter innen EØS-området. I dag har dette skillet blant annet betydning for retten til tapsfradrag og retten til betalingsutsettelse uten sikkerhetsstillelse for skattekravet. For Skatteetaten vil det være administrativt forenkende om reglene om utflyttingsskatt ikke skiller mellom utflytting til en EØS-stat og utflytting til en stat utenfor EØS-området, og vi støtter derfor at det i utredningsarbeidet vurderes om dette skillet kan bortfalle.

6.6.3 Opphevelsen av femårsbegrensningen

Med virkning fra 29. november 2022 ble femårsbegrensningen opphevet. Virkningen av dette er at det for utflytting eller gitte gaveoverføringer fra denne datoen, ikke er en tidsmessig grense for bortfall av skatteplikten som fastsettes på utflyttingstidspunktet. For Skatteetaten medfører

oppheving av femårsfristen at det må etableres et system for å oppbevare dokumentasjon i en lengre periode enn vi må i dag. Dette forutsetter at det i nær fremtid utvikles et nytt system/ny løsning slik at dette kan registreres, forvaltes og følges opp digitalt utenfor det ordinære saksbehandlingssystemet til Skatteetaten. For Skatteetaten vil oppfølging av en evigvarende skatteplikt, herunder rapporteringsplikt, være administrativt krevende å håndtere.

6.7 Privat konsum i selskap

Utvalget omtaler privat konsum i selskap i kapittel 8.7.3. Etter utvalgets oppfatning er det nødvendig å skjerpe dagens regler, men reglene må være mest mulig målrettede og ikke gå lenger enn nødvendig. Utvalget legger til grunn at den pågående prosessen vil lede til hensiktsmessige løsninger.

Forslag om særregler for å motvirke privat konsum i selskap har vært på høring, og Skatteetaten viser i den forbindelse til høringsuttalelse fra Skattedirektoratet av 30. juni 2022. Som det fremgår av høringsuttalelsen, støtter Skatteetaten forslaget om å innføre en sjablongbasert disposisjonsrettsbeskatning for eiere med bestemmende innflytelse over selskapet.

6.8 Skattemessig innbetalt kapital

6.8.1 Oppsummering

Dagens regler om skattemessig innbetalt kapital er i praksis ressurskrevende for både Skatteetaten, selskap og aksjonærer. Skatteetaten er, i lys av disse utfordringene, enig med utvalget i at regelverket bør justeres med sikte på forenklinger. Utvalget har omtalt ulike løsninger, herunder at alle utdelinger til personlige aksjonærer klassifiseres skattemessig som utbytte, at den skattemessig innbetalte kapitalen begrenses til aksjonærens inngangsverdi, samt en løsning hvor skatteposisjonen innbetalt kapital beregnes på selskapsnivå og deretter fordeles forholdsmessig mellom selskapets aksjer begrenset oppad til den enkelte aksjonærens inngangsverdi på aksjen. Utvalget omtaler også en løsning som innebærer en rekkefølgeregulering der utdelinger kun klassifiseres som tilbakebetaling av innbetalt kapital dersom selskapet ikke har tilbakeholdt opptjent kapital.

Etter Skatteetatens syn er den skisserte forenklingen hvor alle utdelinger til personlige aksjonærer klassifiseres skattemessig som utbytte, slik at fradrag for aksjonærens investering først skjer ved realisasjon, den løsningen som vil utgjøre den største forenklingen for Skatteetaten.

Skatteetaten støtter utvalgets vurdering om at tilbakebetaling av skattemessig innbetalt kapital uansett bør være begrenset oppad til aksjonærens inngangsverdi på aksjen, men bemerker at denne endringen ikke vil gi samme grad av forenkling for Skatteetaten eller de skattepliktige fordi det fremdeles vil være behov for å ha oversikt over historisk innbetalt kapital.

Felles for forslagene er at det må vurderes om det er behov for overgangsordninger.

6.8.2 Generelt om dagens regel

Skatteposisjonen innbetalt kapital er etter dagens regelverk knyttet til den enkelte aksje, og det kan være ulik skattemessig innbetalt kapital bak ulike aksjer i selskapet. En utdeling kan derfor bli ansett som utbytte for enkelte aksjer, og som tilbakebetaling av innbetalt kapital for andre aksjer.

Skatteetaten er enig med utvalget i at dagens regelverk er svært utfordrende å praktisere for både skattepliktige og Skatteetaten, og at det derfor kan være behov for endringer.

Skatteetaten erfarer at det i praksis er svært vanskelig for de skattepliktige å dokumentere innbetalt kapital på den enkelte aksje, noe som skaper betydelige praktiske utfordringer når utdelingen skal klassifiseres skattemessig. Det vises til at aksjonærregisteret per i dag ikke har funksjonalitet for å holde oversikt over innbetalt kapital per aksje, og registeret har kun en begrenset oversikt over summen av innbetalt kapital på aksjonærnivå.

Erfaringer viser også at det foretas uheldige tilpasninger for å kunne utnytte skatteposisjoner knyttet til skattemessig innbetalt kapital på aksjer, for eksempel gjennom salg av aksjer med en stor andel historisk innbetalt kapital fra selskapsaksjonær til personlige aksjonærer med det formål å unngå utbyttebeskatning etter aksjonærmodellen ved fremtidige utdelinger fra selskapet til den personlige aksjonæren.

6.8.3 Tilbakebetaling av skattemessig innbetalt kapital begrenset til aksjonærens inngangsverdi på aksjene

Etter utvalgets syn er det liten grunn til at aksjonæren skal få skattefrihet for utdelinger ut over inngangsverdien. Skatteetaten er enig i dette, og mener at regelen bør være at skattepliktiges skatteposisjon bør bestemmes av den enkeltes forhold og ikke kunne overdras.

Skatteetaten støtter utvalgets vurdering om at tilbakebetaling av skattemessig innbetalt kapital bør være begrenset til aksjonærens inngangsverdi på aksjen. Som det også pekes på i utredningen på side 224, er det en forutsetning for at en eventuell negativ inngangsverdi skal komme til beskatning at aksjen realiseres.

Hvis det innføres en regel om at skattemessig innbetalt kapital er begrenset til aksjonærens inngangsverdi, vil det fremdeles være behov for å ha oversikt over historisk innbetalt kapital. Det som kan deles ut uten beskatning vil, slik Skatteetaten forstår løsningen utvalget skisserer, være det laveste av skattemessig innbetalt kapital på aksjen og aksjonærens inngangsverdi.

En ytterligere forenkling som kan vurderes, er at aksjonæren kan få tilbakebetalt et beløp inntil aksjens inngangsverdi, uavhengig av hva som tidligere er innbetalt på aksjen. Tilbakebetaling av innbetalt kapital må i så tilfelle, som i dag, redusere inngangsverdien. En slik løsning vil ivareta hensynet til fleksibilitet ved innskudd av egenkapital. Løsningen bør imidlertid utredes nærmere for å kartlegge eventuelle tilknyttede problemstillinger.

6.8.4 Skattemessig innbetalt kapital beregnet på selskapsnivå

En løsning hvor skattemessig innbetalt kapital beregnes på selskapsnivå og fordeles forholdsmessig på selskapets aksjer, kan gi større grad av fleksibilitet knyttet til egenkapitalinnskudd, men skaper samtidig enkelte utfordringer som beskrevet nærmere nedenfor.

Utvalget skisserer en løsning hvor man tar utgangspunkt i innbetalt kapital på selskapsnivå for å bestemme skatteposisjonen innbetalt kapital på den enkelte aksje. Dette innebærer at selskapets totale innbetalte kapital fordeles forholdsmessig på antall aksjer i selskapet.

En regel om at skattemessig innbetalt kapital skal fordeles likt på alle aksjer bør, som utvalget beskriver, forutsette at det også innføres regler som begrenser den skattemessige innbetalte

kapitalen til aksjonærens inngangsverdi. I motsatt fall kan en slik regel i praksis føre til at skattemessig innbetalt kapital overføres mellom aksjonærer. Det vil særlig kunne oppstå urimelig overføring av innbetalt kapital i førstehåndsmarkedet.

Skatteetaten støtter derfor utvalgets syn om at skatteposisjonen innbetalt kapital under dette alternativet ikke bør overstige aksjonærens egen inngangsverdi på aksjen.

Under den skisserte løsningen er det også risiko for at enkelte aksjonærer ikke får utnyttet skatteposisjonen innbetalt kapital fullt ut i forhold til egen inngangsverdi på aksjene. Se våre eksempler på hvilke utslag reglene kan få for ulike aksjonærer nedenfor:

A stifter A AS med en aksjekapital på kr 30 000, fordelt på 1 aksje og overkurs på kr 70 000. Inngangsverdien på aksjen er kr 100 000, og utgjør skattemessig innbetalt kapital.

Ved en senere kapitalforhøyelse tegner investoren B 1 aksje pålydende kr 30 000 og overkurs kr 4 970 000. Inngangsverdien, og skattemessig innbetalt kapital er kr 5 000 000.

Etter kapitalforhøyelsen utgjør samlet innbetalt aksjekapital kr 60 000 og overkurs kr 5 040 000. Hver av aksjene får en andel av den skattemessig innbetalte kapitalen på kr 2 550 000.

Aksjonærene vedtar senere et utbytte på kr 4 000 000 som de ønsker å klassifisere som tilbakebetaling av skattemessig innbetalt kapital. Hver aksje har rett til utbytte på kr 2 000 000 pr. aksje.

Hvis det ikke innføres regler som begrenser tilbakebetaling av innbetalt kapital til det som er betalt for aksjen, kan A få utdelt kr 2 000 000 som tilbakebetaling av innbetalt kapital selv om A kun har betalt kr 100 000 for aksjen.

For B vil en bestemmelse som skissert innebære at skattemessig innbetalt kapital for aksjen etter utdelingen er redusert til kr 550 000 selv om innskuddet var kr 3 000 000 høyere enn det B har fått tilbakebetalt.

Hvis en ny investor C deretter tegner 2 aksjer pålydende kr 30 000 og overkurs på kr 6 000 000, vil den nye skattemessig innbetalte kapitalen fordeles på selskapets fire aksjer. Det medfører at A og B kan få tilbakebetalt mer innbetalt kapital enn det som var tilfelle før C tegnet aksjer. C kan ikke få tilbakebetalt hele sitt innskudd siden deler av den innbetalte kapitalen overføres til A og Bs aksjer.

Etter Skatteetatens syn bør en eventuell regel som innebærer at skatteposisjonen for den enkelte aksje settes til en forholdsmessig andel av innbetalt kapital måtte suppleres med andre regler om man skal unngå å åpne for nye tilpasninger. Skatteetaten kan imidlertid ikke se at en slik endring i praksis vil kunne innebære store forenklinger sammenlignet med dagens regler.

En slik regel vil innebære en omfordeling av innbetalt kapital som kan gi grunnlag for uønskede tilpasninger med mindre det også innføres en bestemmelse som begrenser den innbetalte kapitalen, for eksempel til aksjens kostpris. I tillegg vil regelen være en ulempe for investorer som har foretatt innskudd som overstiger forholdsmessig andel av innbetalt kapital. Disse investorene vil få redusert sin mulighet til å få tilbakebetalt innbetalt kapital. Hvis det likevel anses som aktuelt å innføre en regel om at skatteposisjonen innbetalt kapital settes til aksjens andel av innbetalt kapital samlet for aksjene i selskapet, anbefaler derfor Skatteetaten at det gjøres en nærmere utredning av utfordringene vi har redegjort for overfor.

Utvalget har under dette alternativet lagt til grunn at det vil være selskapets beslutning som avgjør om en utdeling skal klassifiseres som tilbakebetaling av innbetalt kapital. Etter Skatteetatens syn bør det ikke være et vilkår for klassifisering av en utdeling som tilbakebetaling av skattemessig innbetalt kapital at det må fremgå av den selskapsrettslige beslutningen. Selv om det kan innebære forenklinger for Skatteetatens oppfølging, vil det være risiko for feil hvis selskapet ikke har tilstrekkelig oversikt over aksjonærenes skatteposisjoner. En slik regel kan også være komplisert å følge i praksis, særlig for selskap med mange aksjonærer eller for aksjonærer som har aksjer i utenlandske selskap.

6.8.5 Innføring av en eventuell rekkefølgeregel ved utdeling

Utvalget har videre vurdert om det bør innføres en rekkefølgeregel for klassifisering av utdelinger, som kan utformes slik at utdelinger bare kan klassifiseres som tilbakebetaling av innbetalt kapital hvis selskapet ikke har tilbakeholdt opptjent kapital.

Begrunnelsen fra utvalget for å ikke innføre en slik regel, er at den vil komplisere regelverket. Skatteetaten er enig i at det kan være komplisert å holde oversikt over hvor stor del av egenkapitalen som anses som henholdsvis innbetalt og opptjent. Kompleksiteten vil avhenge av hvordan en eventuell rekkefølgeregel utformes, for eksempel om det må foretas en vurdering for den enkelte egenkapitalpost eller samlet for hele egenkapitalen.

En eventuell rekkefølgeregel forutsetter flere endringer i regelverket for at den skal få tilsiktet effekt. Etter Skatteetatens syn, kan derfor andre endringsforslag omtalt av utvalget være mer hensiktsmessige for å avhjelpe utfordringene under dagens regelverk for både skattepliktige og Skatteetaten.

6.8.6 Utdelinger behandles skattemessig som utbytte

Utvalget legger til grunn at den enkleste løsningen vil være å anse alle utdelinger til personlige aksjonærer som skattepliktig utbytte. Under en slik løsning vil aksjonærene først få fradrag for sine investeringer ved en realisasjon av aksjene. Utvalget bemerker at dette gjør innskudd av egenkapital mindre fleksibelt. Utvalget mener dette er uheldig og foreslår derfor likevel ikke denne løsningen.

Etter Skatteetaten syn er fordelene med å endre reglene slik at alle utdelinger skattemessig klassifiseres som utbytte en betydelig forenkling av regelverket, det gir forutsigbarhet og fortsatt likebehandling av aksjonærer.

Samtidig vil en opphevelse av reglene gjøre egenkapitalinnskudd mindre fleksibelt for investor. Fra et aksjonærperspektiv vil det kunne være en likviditetsulempe at muligheten til å utsette beskatning til realisasjonstidspunktet faller bort. For aksjonærer som ikke har tilstrekkelig dokumentasjon, eller av andre grunner ikke kan benytte skatteposisjonen, vil forslaget antakelig ha liten betydning.

Utvalget omtaler på side 225 i utredningen at løsningen som er valgt i Sverige og Danmark synes å være at aksjonærene bare får fradrag for sine investeringer når aksjene blir realisert. Selv om det, som utvalget påpeker, gjør innskudd av egenkapital mindre fleksibelt, vil de praktiske utfordringene ved dagens regelverk etter Skatteetatens syn gi grunnlag for en nærmere utredning av alternative løsninger, herunder om en løsning som er valgt i Sverige og Danmark kan være bedre egnet.

6.9 Kildeskatt på utbetaling ved likvidasjon

6.9.1 Skatteetatens vurdering av forslaget

Utvalget foreslår i kapittel 8.7.5 at utbetalinger ved likvidasjon skal behandles som utbytte i stedet for gevinst. Etter dagens regler er «utbetaling ved likvidasjon av aksjeselskap eller allmennaksjeselskap» å anse som gevinst for aksjonærene, jf. skatteloven §§ 10-37 og 10-11 annet ledd. Utvalgets forslag vil ikke ha større betydning for aksjonærer bosatt i Norge, ettersom de i det vesentlige skatlegges tilsvarende ved realisasjon av aksjegevinster som ved utdeling av aksjeutbytte. Endringen vil imidlertid ha betydning for utenlandske aksjonærer, da det per dags dato ikke eksisterer en internrettslig hjemmel for å ilegge kildeskatt på utlendingers aksjegevinster med kilde i Norge. Aksjeutbytte er imidlertid gjenstand for kildeskatt, jf. skatteloven § 10-13. Utvalgets forslag vil innebære at likvidasjonsutdelinger skal behandles som utbytte i henhold til skatteloven § 10-13, og som hovedregel være gjenstand for kildeskatt. Denne kildeskatten vil imidlertid kunne reduseres eller bortfalle i sin helhet, såfremt utbyttet omfattes av skatteavtale eller fritaksmetoden, jf. skatteloven § 2-38 femte ledd.

Skatteetaten støtter forslaget. Det vil gi større likebehandling mellom norske og utenlandske aksjonærer. Videre antar Skatteetaten at dagens regler for likvidasjonsutdelinger i en viss grad fører til uønskede tilpasninger til kildeskattereglene. Det er derfor grunn til å anta at endringen vil kunne medføre en økning av skatteprovenyet. Etter Skatteetaten vurdering vil forslaget ikke medføre større økonomiske eller administrative konsekvenser for etaten.

6.9.2 Skatt på tilbakekjøp av aksjer

Tilbakekjøp av aksjer er ikke omtalt i utredningen. I lys av det ovennevnte mener Skatteetaten det kan være grunn til å se mer helhetlig på metoder der aksjonærer berikes på bekostning av selskaper, men der det ikke beskattes som utbytte. En slik praksis er selskapers tilbakekjøp av egne aksjer, noen ganger etterfulgt av at de tilbakekjøpte aksjene slettes. Det er en økende tendens internasjonalt at børsnoterte selskaper bruker overskuddet sitt på tilbakekjøpsprogrammer, fremfor å betale utbytte, hvilket ville utløst kildeskatt for utenlandske aksjonærer. Konsekvensen av dette er at de gjenværende aksjene blir mer verdt, og at utenlandske aksjonærer kan oppnå en gevinst som ikke er skattepliktig i selskapets hjemland.

Den amerikanske kongressen vedtok i 2022 en egen skatt på børsnoterte selskapers kjøp av egne aksjer. Skatten er på 1 prosent av verdien av netto aksjekjøp. En beskatning av selskapet for tilbakekjøp kan imidlertid medføre at den samlede beskatningen av selskap og aksjonærer blir høyere der aksjonærene blir skattlagt for gevinsten.

Både tilbakekjøp av aksjer og utdeling av utbytte medfører en verdioverføring av overskudd til aksjonær. Det bør vurderes se nærmere på om det er hensiktsmessig med forskjellig behandling av ulike metoder for distribuering av overskudd fra selskap til aksjonærer.

7. Kapittel 9 Satsstruktur for kapitalinntekt

7.1 Innledning

I kapittel 9 drøfter utvalget satsstruktur for kapitalinntekter, og det vises både til modeller som tidligere er vurdert og to nye modeller. Utvalgets flertall tar til orde for at skatten på

kapitalinntekter bør økes, samt at skattesatsen for slik inntekt og aksjeinntekt utenfor skjerming blir mer lik.

Utvalget har skissert to alternative modeller, en netto kapitalinntektsmodell og en utvidet skjermingsmodell. Spørsmålet om skjerming er aktuelt for begge modeller. Vi viser i den anledning til punkt 2.3.1 over hvor det er inntatt noen overordnede innspill om skjerming. Det presiseres av utvalgets flertall at de skisserte modellene ikke er ment som konkrete forslag fra utvalget, men at de illustrerer mulige metoder for å øke skatten på kapitalinntekter og med dette få en mer samordnet satsstruktur. Modellene må utredes nærmere, siden det tidsmessig ikke har vært anledning til å gjennomføre en grundig vurdering av regeltekniske og administrative forhold ved modellene.

Etter Skatteetatens vurdering bør et eventuelt nytt kapitalbeskatningsgrunnlag ikke utformes med skjerming. Dersom noen av de skisserte modellene skal utredes nærmere er derfor Skatteetatens anbefaling at man ser på en netto kapitalinntektsmodell uten skjerming

Vi vil nedenfor i punkt 7.2 gjøre rede for hvordan skjermingsmodeller er svært krevende både for de skattepliktige og for Skatteetaten. Erfaringer fra innføring av skjermingsmodeller ved skattereformen i 2004-2006 taler etter Skatteetatens syn sterkt mot en utvidelse av skjermingsmodellene.

Videre vil vi i punkt 7.3 gjøre rede for noen generelle utfordringer ved å etablere et nytt beskatningsgrunnlag før vi i del 7.4 og 7.5 kommer med konkrete innspill knyttet til henholdsvis netto kapitalbeskatningsmodell og utvidet skjermingsmodell slik disse modellene er skissert i utredningen.

7.2 Generelle utfordringer med skjermingsmodeller

7.2.1 Innføring av ny skjermingsmodell og utvikling av register

Utvalget har lagt til grunn at innføring av en utvidet skjermingsmodell forutsetter utvikling av nye registre. Etter Skatteetatens vurdering er det en helt nødvendig forutsetning for et slikt regelverk. Etter Skatteetatens syn er det dessuten en nødvendig forutsetning at nye registre omfatter de formuesgodene som skal omfattes av skjermingsmodellen, samt at det kreves en omfattende innrapportering til slike register.

Utvikling av et nytt register vil kreve betydelige ressurser. Kompleksiteten vil blant annet avhenge av hvilke formuesgoder som skal omfattes, reglene som gjelder for formuesobjektene og om skjerming skal inngå i modellen. Ved skjermingsmodeller må registeret også kunne beregne skjerming med videre for den skattepliktige. Hvis ubenyttet skjerming skal kunne fremføres, må det også omfattes av registeret.

Det viktigste og mest kritiske med et nytt register er at innrapportert datagrunnlag er av god kvalitet. Det er helt nødvendig for å kunne beregne gevinst/tap, avkastning og korrekt skjerming med videre. Skatteetatens erfaring med aksjonærregisteret er at det har vært svært krevende å innhente korrekte historiske inngangsverdier.

Basert på erfaringene fra innføring av aksjonærregisteret, vil innrapportering til et nytt register etter Skatteetatens syn være en meget ressurskrevende prosess. Vi viser i denne sammenheng også til St.meld. nr. 11 (2010–2011) «Evaluering av skattereformen 2006» punkt 5.3, hvor det blant annet fremgår at innhenting av historiske data over aksjers inngangsverdi var et omfattende

arbeid som bidro vesentlig til utfordringene ved innføringen av aksjonærmodellen og etableringen av aksjonærregisteret. Det var også en sterkt medvirkende årsak til den høye andelen feil i oppgavene. Inngangsverdiene måtte innhentes fra skattepliktige og det var mange som ikke hadde oversikt over historiske kjøp og inngangsverdier tilbake i tid. Tilsvarende oppstår også utfordringer ved overdragelser som skyldes arv eller gave.

Skatteetatens erfaring er også at svært mange skattepliktige ikke har klart å finne frem til historisk kostpris. Estimer viser at i underkant av 50 prosent av inngangsverdiene måtte fastsettes ved skjønn. Det pågår fremdeles en ressurskrevende jobb for å oppnå og opprettholde en god kvalitet på inngangsverdier, selv lang tid etter at aksjonærregisteret ble innført. Videre er det etter Skatteetatens vurdering grunn til å anta at reglene ble oppfattet som kompliserte og at mange skattepliktige ikke forstod fordelene med å innrapportere verdiene.

Etter Skatteetatens syn vil innhenting av historiske data for andre formuesgoder antakelig være enda mer krevende enn det som var tilfellet for aksjer. Selv om aksjonærmodellen ble innført og mange aksjonærer med videre er kjent med rapportering og konseptet skjerming, vil en innføring av skjermingsmodell for andre formuesgoder få betydning for et stort antall skattepliktige som ikke har kjennskap til skjermingsmodeller fra tidligere.

Å innføre skjermingsmodeller for nye formuesobjekter vil kreve at mange skattepliktige selv må foreta innrapportering eller de må kontrollere og eventuelt korrigere opplysninger på nye tredjepartsrapporteringer. Mange skattepliktige er vant til at alle eller de fleste relevante opplysninger er forhåndsutfylt i skattemeldingen og benytte seg derfor av leveringsfritak. Skjerming på nye formuesobjekter vil bli mer ressurskrevende for de skattepliktige som må kontrollere underliggende beregninger knyttet til beløp forhåndsutfylt på skattemeldingen. Dette øker risiko for feil i skattefastsettelsen. De skattepliktige må også ta stilling til inngangsverdier, for eksempel inngangsverdier på arvet eiendom eller eiendom som har blitt påkostet i eiertid. Etersom gevinst eller tap ved realisasjon av primærbolig eller fritidseiendom i stor grad er fritatt fra beskatning etter gjeldende regler, vil antakelig mange skattepliktige ikke ha en full oversikt over oppdaterte inngangsverdier i dag. For disse skattepliktige vil rapporteringsplikt til et nytt register innebære merarbeid og i mange tilfeller ekstra kostnader, om det i det hele tatt er mulighet å gjenfinne tilstrekkelig faktagrunnlag.

Det vil også være behov for omfattende veiledning og oppfølging fra Skatteetaten. Det omfatter blant annet oppfølging for å få innrapportert de nødvendige opplysningene og etterfølgende kontroller.

Det vil også være ønskelig at flere aktuelle formuesobjekter omfattes av tredjepartsrapportering (i den grad det er mulig), og det vil igjen være administrativt ressurskrevende for de rapporteringspliktige. Etter Skatteetatens vurdering vil antakelig de fleste formuesobjektene ikke omfattes av tredjepartsrapportering, selv om dette er ønskelig. Det vil således være de skattepliktige som må innrapportere nødvendige opplysninger, noe som igjen vil kunne oppfattes som en økt rapporteringsbyrde, samt ressurskrevende ved behov for omfattende veiledning, oppfølging og etterfølgende kontrollarbeid.

Erfaringene fra aksjonærmodellen er at riktig rapportering er utfordrende å få til. Vår vurdering er derfor at det vil bli utfordrende å få tilstrekkelige opplysninger av god kvalitet i et nytt register. Erfaringene fra innføring av aksjonærmodellen på aksjeområdet tilsier riktignok at datakvaliteten vil kunne bli bedre på sikt, men det er fremdeles mangler og feil i historiske inngangsverdier selv

om Skatteetaten har brukt store ressurser på opprettinger og veiledningstiltak.

Modeller som forutsetter kartlegging, registrering og lagring av opplysninger om eierskap, eierandeler og/eller koblinger til andre identifiserbare enkeltpersoner eller foretak, reiser også personvernrettslige problemstillinger som bør adresseres i det videre arbeidet. Personvernkonsekvensene vil øke i takt med volumet av personopplysninger som behandles.

Systematisk innhenting og videre behandling av personopplysninger vil etter vår vurdering forutsette et tydelig rettslig grunnlag i lov. Her bør blant annet formålet med behandlingen og nødvendig lagringstid fremgå. Særskilt regulering ved eventuelt behov for automatisert behandling og sammenstilling med øvrige opplysningskilder for andre formål, bør vurderes etter behov.

7.2.2 Oppfølging etter at en skjermingsmodell og nytt register er innført

7.2.2.1 Oppfølging for formuesgoder med videre som fremgår av registeret

Etter Skatteetatens syn vil oppfølgingen også etter innføring av et eventuelt register være krevende for både Skatteetaten og de skatte- og rapporteringspliktige. Nedenfor omtales enkelte problemstillinger som antas å være særlig aktuelle, men omtalen er ikke uttømmende.

For grunnlagsdata som er innrapportert til et nytt register, vil det være behov for kvalitetssikring og kontroller av opplysningene samt retting av opplysninger når skattepliktige har avdekket feil. Kvaliteten på innrapporterte opplysninger vil være helt avgjørende for riktig beskatning

Skatteetatens erfaringer viser at det var en relativt høy andel feil de første årene etter at aksjonærregisteret ble innført. Hvis formuesgoder som i dag ikke er omfattet av skjermingsmodeller skal innrapporteres, er det etter Skatteetatens syn betydelig risiko for at registerkvaliteten ikke blir tilfredsstillende med mindre det brukes betydelige ressurser til kontroll og veiledning. Det gjelder ikke bare ved etablering av registeret, også senere endringer og oppdateringer må følges opp. I noen tilfeller kan det være aktuelt med tredjepartsrapportering, men som nevnt antar vi at en rekke opplysninger og korrigeringer må rapporteres av den enkelte skattepliktige.

Det kan således for enkelte skattepliktige bli omfattende rapporteringsforpliktelser. For personlige skattepliktige som er vant til at de fleste opplysninger er forhåndsutfylt i skattemeldingen kan det oppfattes som krevende og kompliserende å forholde seg til nye rapporteringsforpliktelser og ansvar for å kontrollere for eksempel beregnet skjerming.

Etter Skatteetatens syn er det som nevnt risiko for at mange skattepliktige kan misforstå reglene. Det vil også være utfordrende å gi god veiledning til skattepliktige, særlig de som ikke har kjennskap til skjermingsmodeller fra før. Risikoen for feil vil dermed øke, og de skattepliktige kan bli usikre på om de har oppfylt sine forpliktelser på riktig måte. Det er etter Skatteetatens syn svært uheldig hvis endrede regler kan gjøre at det blir vanskeligere for de skattepliktige å etterleve reglene, noe som igjen kan føre til redusert tillitt til skattesystemet. I dag har mange skattepliktige utfordringer med å føre riktige opplysninger i skattemeldingen der opplysningene ikke er forhåndsutfylt eller der Skatteetaten har godt nok datagrunnlag til å gi skreddersydd individuell veiledning om konkrete forhold, for eksempel utenlandsk bankkonto som vi har fått kontrollspor om fra datautveksling med utlandet/CRS.

Vi anser det som sannsynlig at et stort antall personlige skattepliktige vil ha et varig behov for veiledning og bistand for å kunne etterleve en utvidet skjermingsmodell. Etter Skatteetatens syn viser erfaringene etter innføring av aksjonærmodellen at modellen for mange skattepliktige er vanskelig å forstå, og det er svært krevende for den skattepliktige å kontrollere om opplysninger om skjerming med videre er riktige.

Omfattende rapportering av endringer kan også innebære mye ekstra arbeid for de skattepliktige, og det kan medføre økte kostnader både for rapporteringspliktige og skattepliktige.

7.2.2.2 Formuesgoder som ikke omfattes av registeret

Skatteetaten legger til grunn at det i praksis ikke vil være mulig å utvikle et register som omfatter absolutt alle formuesgodene som kan være aktuelle for skjermingsmodellene. I tillegg vil det i praksis være tilfeller hvor grunnlagsdata som skulle vært innrapportert ikke er innrapportert på riktig måte.

For formuesgoder som omfattes av en utvidet skjermingsmodell, og som ikke inngår i registeret, vil det være behov for manuelle beregninger av skjerming, og den enkelte skattepliktige må ha oversikt over inngangsverdier, justeringer og endringer. Riktig skattefastsetting forutsetter i disse tilfellene at den skattepliktige kan foreta manuelle beregninger, noe som kan være svært vanskelig å få til uten å innhente bistand fra rådgivere.

Skatteetaten vil fraråde en innføring av regler som er så kompliserte at også skattepliktige som har relativt oversiktlige skatteforhold, og som i dag ikke har behov for bistand ved levering av skattemeldingen, i fremtiden i begrenset grad vil kunne foreta en riktig egenfastsetting uten å potensielt innhente bistand fra rådgivere. Innføring av slike regler vil etter Skatteetatens vurdering medføre betydelig risiko for feil, misforståelser, lavere tillit til skattesystemet, redusert etterlevelse, og det vil stille store krav til Skatteetatens veiledning og kontroll. Også de som eventuelt blir pliktig til tredjepartsrapportering vil kunne oppleve økt omfang av kundehenvendelser og dermed økte kostnader til ressursbruk.

7.3 Viktige hensyn ved etablering av et nytt kapitalbeskatningsgrunnlag

Begge de skisserte modellene tar sikte på å skille ut et eget kapitalbeskatningsgrunnlag. Etter Skatteetatens syn er det flere viktige hensyn som må ivaretas ved en eventuell etablering av et slikt inntektsgrunnlag.

Skatteetatens erfaring er, som beskrevet i punkt 2.3.1. ovenfor, at skjermingsmodeller er utfordrende, både for de skattepliktige og for Skatteetaten. Et komplisert regelverk kan føre til økte kostnader til etterlevelse, og det kan også gi redusert etterlevelse.

Selv om kompleksiteten kan variere mellom de to skisserte modellene, omtales enkelte felles hensyn nedenfor, før vi kommenterer de enkelte modellene.

Det er viktig at grunnlaget for en eventuell særskilt kapitalbeskatning er klart definert. Det innebærer at det må være en klar angivelse av hva som skal inngå i grunnlaget og at bestemmelsene er utformet på en måte som gjør reglene forståelige for skattepliktige uten tidligere kjennskap til skjermingsmodeller.

I tillegg er det etter vårt syn viktig at de økte forpliktelsene som pålegges rapporteringspliktige og skattepliktige er godt begrunnet. Hvis skattepliktige ikke forstår hvorfor noe skal innrapporteres,

for eksempel fordi gevinst ved realisasjon av det aktuelle formuesgodet sannsynligvis ikke vil være skattepliktig, kan det fremstå som uforholdsmessig bebyrdende å skulle foreta omfattende kartlegging og rapportering. Det taler for at vurderingen av grunnlaget også tar hensyn til om andre endringsforslag tas opp, for eksempel forslaget i utredningen kapittel 11.6.2 om gevinst ved salg av fritidseiendom.

Et klart og forutsigbart regelverk er også viktig fra et veilednings- og kontrollperspektiv. Det må være enkelt å avgjøre hva som skal rapporteres og om en inntekt med videre skal omfattes av nye regler.

Dette stiller store krav til regelverket som må være utformet på en måte som sikrer at aktuelle formuesgoder, inntekter og fradrag omfattes, samtidig som klassifiseringsspørsmål og skjønnsmessige vurderinger i størst mulig grad unngås. Regelverket må for eksempel ta høyde for at det kan komme nye kapitalobjekter og finansielle instrumenter. Noen av disse kan ha likhetstrekk med de vi kjenner til i dag, men de kan likevel være utfordrende å plassere i en kjent kategori. Et eksempel på dette er utenlandske investeringer som må klassifiseres for norske skatteformål.

En klar definisjon av grunnlaget er også viktig for å kunne utvikle gode tekniske løsninger for register og skattemeldinger.

Ved utforming av reglene må det også tas stilling til hva som blir konsekvensene ved negativ kapitalinntekt samt i hvilken grad fradrag eller ubenyttet skjerming kan fradras i annen inntekt eller fremføres.

For aksjer følger det av skatteloven § 10-12 at ubenyttet skjerming kan fremføres til senere års utbytte på samme aksje. Ubenyttet skjerming kan ved realisasjon av aksjen føres til fradrag, jf. skatteloven § 10-31, men fradraget kan ikke være større enn gevinsten ved realisasjon av aksjen. Hvis det samme prinsippet skal innføres for andre kapitalobjekter, må registerløsninger ta høyde for dette detaljeringsnivået. I skatteloven § 5-22, som utvalget viser til i kapittel 9.8.3, vil ubenyttet skjerming ikke bli fremført. Det gir en enklere løsning, men det reduserer de beskrevne nøytralitetsvirkningene av skjermingsreglene.

7.4 Modellskeisse 1: Netto kapitalinntektsmodell

7.4.1 Generelt

Modell 1 som utvalget skisserer innebærer at kapitalinntekt beskattes som alminnelig inntekt med en sats på 22 prosent, men at netto kapitalinntekt i tillegg skal beskattes med en egen sats, for eksempel 12 prosent, slik at skattesatsen for netto kapitalinntekt blir 34 prosent. Aksjeinntekter vil inngå i netto kapitalinntekt, noe som kan gjøre det mulig å oppheve dagens oppjusteringsfaktor.

Modellen kan utformes både med og uten skjerming. Skatteutvalgets flertall foreslår at det fortsatt skal beregnes skjerming, men slik Skatteetaten forstår forslaget, skal skjermingen kun gjelde for aksjeinntekt og annen eierinntekt hos personlige skattepliktige.

For skattepliktige som har aksjeinntekt eller annen eierinntekt, vil kapitalinntekter i en skjermingsmodell, slik Skatteetaten forstår det, beskattes på tre ulike måter. Netto kapitalinntekt, beregnet etter gjeldende regler, beskattes som alminnelig inntekt. I tillegg vil kapitalinntekter, med unntak av renteinntekter, bli ekstrabeskattet. For inntekter fra aksjer med videre beregnes det en skjerming på samme måte som i dag. Den del av inntekten som overstiger skjermingen, beskattes

med en skattesats på inntil 12 prosent. Andre kapitalinntekter beskattes med en skattesats på inntil 12 prosent uten fradrag for skjerming.

Modellen kan isolert sett innebære en forenkling for aksjeinntekt og andre eierinntekter ved at oppjusteringsfaktoren kan oppheves. Etter Skatteetatens syn vil det likevel kunne oppfattes som kompliserende at renteinntekter, eierinntekter og kapitalinntekter beskattes etter ulike modeller.

Det vil være behov for flere klargjøringer og avgrensninger med hensyn til hvordan modellen skal utformes. Vi har nedenfor omtalt enkelte presiseringer, men gjør oppmerksom på at disse ikke er uttømmende. Behovet for systemutvikling og utvikling av nye registre vil også avhenge av hvordan modellen utformes og hvilke formuesobjekter som skal omfattes. Erfaringer fra etablering av aksjonærregisteret viser at det er viktig at det gis tilstrekkelig tid til å bygge et robust register i god tid før regelverket trer i kraft.

Skatteetaten vil påpeke at en ulik behandling av kapitalinntekter innenfor en netto kapitalinntektsmodell kan være kompliserende. En skattepliktig må forholde seg til at enkelte kapitalinntekter beskattes med 22 prosent, enkelte kapitalinntekter beskattes med 34 prosent og enkelte kapitalinntekter skal dels beskattes med 22 prosent (innenfor skjermingsfradrag) og dels med 34 prosent (det som overstiger skjerming). Hvis skatteloven § 5-22 om ekstrabeskatning av renter på lån fra personlig skattepliktig til selskap skal videreføres, vil det innebære ytterligere ett grunnlag for enkelte skattepliktige der skjerming behandles annerledes enn ved eierinntekter.

En slik løsning forutsetter etter Skatteetatens syn at det er klare avgrensninger i regelverket og at det etableres gode løsninger for innberetning av tredjepartsopplysninger med klassifisering av inntekter og kostnader. Det må også påregnes økt ressursbruk til veiledning, men etter Skatteetatens vurdering vil ressursbruken bli lavere enn ved innføring av nye skjermingsmodeller.

Hvis modellen innføres uten skjerming, vil skattepliktige kun ha to grunnlag å forholde seg til. Det vil innebære en forenkling for mange skattepliktige og for Skatteetaten. Samtidig vil det være en ulempe for de skattepliktige som har et høyt skjermingsgrunnlag og som får høyere skatt.

Utvalget peker på at høyere skattesats på kapitalinntekt utenfor selskap enn i selskap, kan gi insitament til å plassere kostnader utenfor selskapet og inntekter i selskapet. Skatteetaten er enige i at insitamentet til tilpasninger vil bli redusert hvis gjeldsrenter fortsatt skal ha en fradragsverdi på 22 prosent. Det kan imidlertid være aktuelt med tilpasninger hvis andre kostnader kan fradragsføres med en høyere sats. Etter Skatteetatens syn er dette derfor noe som bør vurderes nærmere.

Videre viser utvalget til at den lavere skattesatsen i selskap enn utenfor kan gi insitament til å plassere eiendeler i selskapet som egentlig ikke har noe med selskapets virksomhet å gjøre. De foreslåtte reglene om privat konsum som ble sendt på høring i 2022 skal motvirke dette. Det er viktig at disse reglene ses i sammenheng.

7.4.2 Skillet mellom ulike kapitalinntekter

Hvis renteinntekter og rentekostnader skal behandles på en annen måte enn andre kapitalinntekter og kapitalkostnader, er det viktig med klare avgrensninger. Spørsmålet om hva som anses som renteinntekt eller rentekostnad er også aktuelt i dag, men hvis skattesatsen blir ulik for renteinntekter og andre kapitalinntekter, kan det bli en aktuell problemstilling i flere saker enn i dag.

Hvis renteinntekter beskattes med en lavere sats enn annen kapitalinntekt, vil det innebære ulik

behandling av finansielle instrumenter. For eksempel kan avkastning ved investering i et rentefond bli beskattet med 22 prosent, men avkastning ved investering i et annet fond blir beskattet med en betydelige høyere sats. Utvalget viser til symmetrihensyn når det foreslås at renteinntekter ikke behandles på samme måte som andre kapitalinntekter. Det bør etter Skatteetatens syn foretas en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser et slikt skille kan få, herunder om det vil medføre økt risiko for uønskede tilpasninger eller inntektsskifting.

Skatteetaten vil også påpeke at det vil være forenklende hvis renteinntekter behandles på samme måte som andre kapitalinntekter.

7.4.3 Skattegrunnlag - fradrag

Utvalget omtaler i kapittel 9.8.2 aktuelle fradrag ved fastsettelse av inntektsgrunnlaget for en netto kapitalinntektsmodell. Etter Skatteetatens syn er det flere av fradragene som ikke, eller i begrenset utstrekning, er aktuelle for personlige skattepliktige. Det er også enkelte fradrag som forutsetter nærmere vurderinger og avgrensninger.

Kostnader til skattefri aksjeinntekt, jf. skatteloven § 6-24, vil ikke være aktuelle for personlige skattepliktige. Videre vil kostnader til forskning og utvikling som ikke er knyttet til virksomhet eller arbeidsforhold normalt ikke være fradragsberettigede.

Det fremgår av utredningen at næringsinntekter ikke skal inngå i grunnlaget for netto kapitalinntekter. Det må etter vårt syn avklares nærmere hvilke kostnader til vedlikehold og avskrivninger som kan være aktuelle ved beregning av grunnlaget. Utvalget nevner også at fradrag for aksjeinnskudd i oppstartsselskap, jf. skatteloven § 6-53, bør komme til fradrag i bruttogrunnlaget. Etter Skatteetatens syn er dette et av fradragene som bør vurderes nærmere ved en eventuell netto kapitalinntektsmodell.

7.4.4 Vurdering av netto kapitalinntektsmodell

Skatteetatens anbefaling er at en eventuell netto kapitalinntektsmodell innføres uten skjerming. Som det fremgår ovenfor innebærer skjerming økt kompleksitet, også hvis det kun er inntekt fra aksjer med videre som skal omfattes av skjerming. Kompleksiteten både for de skattepliktige og de rapporteringspliktige, og for Skatteetaten i alle ledd (utvikling og vedlikehold av teknisk løsning, veiledning og kontroll) innebærer at vi fraråder en kapitalbeskatningsmodell med skjerming.

Hvis en netto kapitalinntektsmodell skal innføres, er det viktig med klare avgrensninger slik at det er klart for de skattepliktige hvordan ulike kapitalinntekter og fradrag skal rapporteres og behandles. Det må også vurderes om ulik behandling kan medføre risiko for uønskede tilpasninger eller inntektsskifting, for eksempel hvis renteinntekter beskattes lavere enn andre kapitalinntekter.

7.5 Modellskisse 2: Utvidet skjermingsmodell

7.5.1 Generelt

Utvalgets flertall foreslår at det utredes en modell som baserer seg på å inkludere kapitalinntekt utenfor selskap i aksjonærmodellen og la verdien av selve kapitalobjektet inngå i skjermingsgrunnlaget, altså en utvidelse av aksjonærmodellen (modell 2).

Modell 2 innebærer at hele inntekten beskattes som alminnelig inntekt, og at det resterende

reduseres med et skjermingsfradrag, oppjusteres og beskattes en gang til, på samme måte som aksjeinntekt beskattes etter gjeldende regler.

Utvalgets flertall legger til grunn at det neppe er hensiktsmessig å inkludere alle inntektstyper i modellen og at den først og fremst bør inkludere kapitalobjekter som er egnet til å gi meravkastning. Fast eiendom er objekter som det etter utvalgets syn er aktuelt å inkludere. Utvalget omtaler også finansielle instrumenter som ikke allerede inngår i aksjonærmodellen, men påpeker at det kan argumenteres med at dette er grunnlag som ofte ikke er egnet til å gi meravkastning. Kapitalobjekter som gir risikopremie, kan det etter utvalgets syn argumenteres for å ta inn i en utvidet aksjonærmodell.

Utvalget påpeker at modellen vil kunne bli utfordrende for skattepliktige å forstå og innrette seg etter, og at dette kan medføre risiko for feil. Skatteetaten er enig i dette, og viser i den forbindelse til kommentarene i punkt 2.3.1. over. Modellen vil også bli krevende å administrere for Skatteetaten, jf. utvalgets henvisning til Skattedirektoratets vurderinger på side 247 i utredningen.

Slik Skatteetaten forstår det, er det først og fremst fast eiendom som etter forslaget bør inngå i en eventuell utvidet skjermingsmodell. Skjermingsmodeller er kompliserte, og det er etter Skatteetatens syn en fordel at ikke flere kapitalobjekter omfattes. Samtidig vil en modell som omfatter all fast eiendom i seg selv bli omfattende. Eiendomsbeskatningsrådet har et komplekst og forholdsvis krevende regelverk, og Skatteetaten bruker betydelige ressurser på veiledning. En eventuell ny skjermingsmodell vil medføre et betydelig økt ressursbehov til veiledning og utvikling av brukervennlige løsninger.

7.5.2 Behov for et nytt register for fast eiendom

Det vil være nødvendig å utvikle et nytt register for å holde oversikt over eiendommer, skjerming med videre.

Det er i dag ca. 2 150 000 eiendommer i Norge som er klassifisert som boligeiendom, ca. 450 000 eiendommer som er klassifisert som fritidseiendom, ca. 105 000 eiendommer klassifisert som næringseiendom og ca. 145 000 eiendommer som er klassifisert som gårdsbruk.

Skatteutvalget foreslår ikke vesentlige endringer i beskatningen ved realisasjon av primærbolig forutsatt at det utvidede botidsvilkåret er oppfylt. Det foreslås imidlertid at skattefritak for salg av egen fritidsbolig oppheves. I tillegg foreslås det endringer i adgangen til å ha skattefrie utleieinntekter fra egen bolig. For skattepliktige som kun eier primærbolig, som oppfyller vilkåret om eier- og botid og som ikke leier ut boligen, vil rapportering og oppfølging være en forpliktelse som ikke får skattemessig betydning etter gjeldende regler. Hvis det innføres regler om skatt på leieverdien av egen bolig og fritidsbolig, som beskrevet i utredningen kapittel 11.5.2, oppstår spørsmålet om skjerming kan redusere denne fordelene.

For skattepliktige som leier ut deler av boligen/fritidsboligen vil skjerming kunne redusere skattepliktig inntekt. Tilsvarende vil det oppstå spørsmål om skjerming vil redusere gevinst ved skattepliktig salg av bolig/fritidsbolig. Det vil imidlertid være en forutsetning at skattepliktige rapporterer og vedlikeholder opplysningene i registeret, og at netto skattepliktig inntekt etter skjerming beregnes manuelt. Det kan oppfattes komplisert og arbeidskrevende. Det bør etter Skatteetatens syn vurderes om den samme effekten kan oppnås på andre måter, for eksempel ved at det innføres et bunnfradrag ved en eventuell skatt på leieverdien av egen bolig og fritidsbolig eller skattepliktig utleieinntekt. Det vil være enklere å administrere og risikoen for feil og utilsiktet forskjellsbehandling reduseres.

Etter Skatteetatens syn bør et register som grunnlag for en eventuell utvidet skjermingsmodell ikke begrenses til sekundærbolig, fritidseiendom og næringseiendom. En eiendom kan endre karakter, typisk fra primærbolig til sekundærbolig eller motsatt. Det kan også være primærboliger der botidsvilkåret ikke er oppfylt. Det kan bli krevende å følge opp om eiendommer er riktig registrert hvis det skilles mellom primærbolig og sekundærbolig. Vi forstår det slik at et eventuelt nytt register vil omfatte all fast eiendom.

Skatteetatens eiendomsregister har opplysninger som er nødvendige for å beregne og ta vare på årlige formuesverdier til forhåndsutfylling på skattemeldingen, og i hovedsak for boligeiendommer, fritidseiendommer og tomter. Registeret har imidlertid mangelfulle opplysninger om næringseiendommer, hvor formuesverdien fastsettes gjennom rapportering på egne skjemaer som vedlegg til skattemeldingen. Verken eiendomsregisteret eller andre systemer hos Skatteetaten er i dag innrettet eller egnet til å håndtere skjermingsgrunnlag for eiendommer.

En innføring av skjerming på eiendom vil kreve både tid til forberedelse og nye investeringer i systemløsninger som kan håndtere dette, særlig hvis skjerming skal beregnes på grunnlag av skattepliktiges kostpris justert for påkostninger og eventuelle andre endringer som skal påvirke skjermingsgrunnlaget. Det vil være behov for å bygge opp et helt nytt datagrunnlag for kostpris/ inngangsverdi, basert på opplysninger som verken Skatteetaten eller andre myndigheter har tilrettelagt for i dag. For eiendommer med tinglyst omsetning de siste årene, kan trolig deler av det nye datagrunnlaget bygges med utgangspunkt i opplysninger fra tinglyste omsetninger og grunnlaget for tinglysningsavgift, men etablering av et nytt skjermingsgrunnlag vil uansett måtte innebære en omfattende førstegangsinnhenting hvor skattepliktig må rapportere eller kontrollere historiske opplysninger som kan være svært krevende å verifisere, samt en årlig rapportering av justeringer som følge av påkostninger, sammenslåinger eller oppdelinger av eiendommer.

For at skjermingen skal kunne beregnes korrekt av Skatteetaten må etaten både ha nye system- og forvaltningsløsninger som kan samle inn, kontrollere og holde rede på en historikk av omfattende, detaljerte og presise opplysninger, samt kompliserte justeringer når eiendommer endrer karakter eller bruk. Fra et praktisk perspektiv vil en slik løsning gjøre systemet for kapitalbeskatning av inntekter fra eiendom svært komplisert og kostnadskreven, både for skattepliktige og Skatteetaten, og det er usikkert om det i praksis er mulig å holde rede på alle opplysningene som er nødvendig for å gjøre skjermingen korrekt og treffsikker. Skatteetaten vil derfor på det sterkeste fraråde en slik modell.

Skjerming basert på årlig beregnet omsetningsverdi, det vil si samme grunnlag som er utgangspunkt for beregning av formuesverdi før verdsettelsesrabatt, vil være enklere å håndtere. Skatteetaten har allerede et omfattende datagrunnlag og systemer for å beregne årlig omsetningsverdi, samt at det både er pågående arbeid knyttet til ny verdsettelsesmodell for fritidsboliger og forslag til revidering av boligverdimodellen for å få bedre og mer treffsikre verdiberegninger. Det vil likevel være behov for å etablere nye systemløsninger som støtter beregninger og eventuell historikk for skjerming. For næringseiendommer beregnes formuesverdien allerede med utgangspunkt i faktiske leieinntekter eller beregnet utleieverdi. Det fremstår derfor vesentlig enklere å justere beskatningen av utleieinntektene enn å gå veien om beregning av skjerming basert på en beregnet omsetningsverdi. Skatteetaten fraråder derfor også en skjermingsmodell basert på årlig beregnet omsetningsverdi.

En modell som skal omfatte fast eiendom vil, som beskrevet ovenfor, få betydning for mange personlig skattepliktige som i dag ikke har kjennskap til skjermingsmodeller. Mange skattepliktige

som i dag kan benytte leveringsfritak må følge opp registrering og skjerming, og det er en ikke ubetydelig risiko for at det oppstår feil og misforståelser samt at registerkvaliteten ikke blir tilstrekkelig god. Som det vil nevnes i punkt 9 er beskatning av eiendom et område der de skattepliktige allerede i dag har et betydelig behov for veiledning.

7.5.3 Forskjeller mellom den skisserte modellen og skatteloven § 5-22

Utvalget viser i kapittel 9.8.3 til at modellen vil ha likhetstrekk med regelen i skatteloven § 5-22. Etter Skatteetatens syn er denne sammenligningen ikke helt treffende.

For det første gjelder skatteloven § 5-22 for en begrenset personkrets, kun personlig skattepliktig som har gitt lån til visse selskap. Lånesaldo og påløpte renter kan normalt identifiseres relativt enkelt. Forslaget i modellen vil omfatte veldig mange personlige skattepliktige, og mange av disse har ikke kjennskap til skjermingsregler fra tidligere. For det andre innebærer ikke skatteloven § 5-22 noen form for fremføring av ubenyttet skjerming.

Uttalelser i forarbeider og utredninger kan tale for at den gjeldende regelen i skatteloven § 5-22, som er enklere enn de foreslåtte modellene, også oppfattes som komplisert.

I Ot.prp. nr. 92 (2004-2005) punkt 1.9.3 om lån vurderer Finansdepartementet innspill fra høringsinstansene. Det fremgår at partene kan avtale vilkår som ikke medfører ekstrabeskatning:

«Det er etter departements oppfatning viktigere å ha en kjent skjermingsrente slik at både selskap og långiver kan tilpasse lånevilkårene. Partene vil da kunne tilpasse den fastsatte renten slik at bestemmelsen om ekstra skatt på renteinntekter ikke kommer til anvendelse.»

I NOU 2005: 2 omtalte uttaksutvalget ekstraskatt på renter etter deltakermodellen, og det fremgår blant annet i punkt 9.1.2:

«Det er delte meninger i utvalget om hensiktsmessigheten av de regler som er innført om ekstraskatt på renter i aksjonærmodellen. Arbeidsbyrden for skattyter, selskap og skattemyndigheter kan bli uforholdsmessig stor, særlig tatt i betraktning at det kan dreie seg om svært små skattebeløp i de tilfellene der lånene og renteforskjellene ikke er av særlig størrelse.

Man kan stille spørsmål ved hvorfor det ikke er fastsatt terskelbeløp for å hindre at man skal gjennomføre krevende avstemmings- og regneoperasjoner som i de fleste tilfeller kan medføre noen kroner eller titalls kroner i skatt per måned. (Ved et lånebeløp på kr 100.000 vil en endring på 25 rentepunkter over en måned gi følgende skattekonsekvens: $kr\ 100.000 \times 0,0025 \times 0,28 / 12 = kr\ 6$.) Denne type regler kan vanskeliggjøre en verdiorientert ligning der skattemyndighetene gjennom sitt kontrollarbeid fokuserer på de forhold som kan føre til betydelige skattetap for det offentlige.»

Uttalelsene fra uttaksutvalget og formuleringene om at renter kan tilpasses for å unngå ekstrabeskatning underbygger etter Skatteetatens syn at skjermingsmodeller kan være kompliserende, selv på et så begrenset område som det skatteloven § 5-22 omfatter. Det fremheves også at det kan være omfattende arbeidsbyrde for relativt små beløp.

De hensynene som uttaksutvalget fremhevet, gjør seg etter Skatteetatens syn også gjeldende ved en eventuell innføring av en utvidet skjermingsmodell for personlige skattepliktige. I den forbindelse må det tas i betraktning at en skjermingsmodell som omfatter fast eiendom kan gjelde svært mange personlige skattepliktige, ikke bare de som har valgt å investere i aksjer med videre

eller valgt å gi lån til et selskap. Modellen vil omfatte skattepliktige med alminnelig skatteplikt til Norge, men den kan også være aktuell for skattepliktige med begrenset skatteplikt. Det vil øke behovet for gode systemer og utvidet veiledning.

7.5.4 Vurdering av en utvidet skjermingsmodell

Kompleksiteten i modellen og ressurskrevende oppfølging både for de skattepliktige og for Skatteetaten tilsier etter Skatteetatens syn at det ikke bør innføres en skjermingsmodell som skissert for fast eiendom.

Hvis en skjermingsmodell skal vurderes, må det blant annet tas stilling til hvilke verdier som skal inngå i et nytt register, om skjerming skal beregnes for alle eiendommer, hvilke inntekter skjermingen kan føre mot og om ubenyttet skjerming kan fremføres eller benyttes på annen måte.

7.6 Utvidet foretaksmodell

Utvalgets flertall omtaler også en forenklet variant som kan sikre at sekundærboliger og næringseiendom i større grad blir skattlagt etter skjermingsmetoden. Det kan gjøres ved å senke terskelen for når fast eiendom blir virksomhetsbeskattet etter foretaksmodellen eller ved at det innføres en særlig lovfestet grense for når sekundærboliger skal skattlegges etter foretaksmodellen.

Skatteetaten er enig i at det kan være problematisk å senke terskelen for når fast eiendom blir virksomhetsbeskattet, og vi fraråder en slik endring.

Etter Skatteetatens syn vil det bli krevende dersom sekundærboliger skal beskattes etter foretaksmodellen. I den forbindelse er det viktig å ta i betraktning at sekundærboliger er en uensartet gruppe. Sekundærboliger er ikke nødvendigvis utleid, de kan også benyttes som for eksempel pendlerbolig eller fritidsbolig, eller det kan være andre grunner til at eieren har flere boliger. En bolig kan også endre karakter i samme eiertiden, en primærbolig kan bli endret til sekundærbolig eller omvendt.

Som utvalget påpeker, vil en vesentlig økning av antall sekundærboliger og næringslokaler som skal skattlegges etter foretaksmodellen innebære en økt merbelastning for Skatteetaten. Etter Skatteetatens vurdering vil forslaget også innebære en merbelastning for mange eiere. Foretaksmodellen kan være mindre administrativt krevende enn en utvidet skjermingsmodell, men den vil etter Skatteetatens vurdering likevel forutsette økt rapportering, veiledning og oppfølging sammenlignet med dagens løsning med rapportering ved utleie. Hvis eiere som ikke leier ut i utgangspunktet skal omfattes av foretaksmodellen, blir det spørsmål om de skal foreta årlige rapporteringer eller om det kun skal rapporteres når det har vært utleie. Hvis rapportering kun skal skje ved utleie, kan det bli krevende å følge opp og kontrollere. Det kan også bli behov for styrket veiledning.

Skatteetaten anbefaler på denne bakgrunn ikke en utvidet foretaksmodell for fast eiendom som i dag ikke er omfattet av foretaksmodellen.

8. Kapittel 10 Skatt på formue og arv

8.1 Innledning

Det er avgjørende for treffsikkerheten til de foreslåtte endringene i formuesskatten og for innføring av en arveskatt at Skatteetaten har god tilgang til korrekte opplysninger. Som omtalt i punkt 2.4.2 har Skatteetaten behov for bedre løsninger enn de som eksisterer i dag for tilgang til opplysninger om eierskap til og verdsettelse av eiendeler. Slik Skatteetaten ser det er dette et grunnleggende premiss for å få til et kostnadseffektivt skattesystem som fungerer i praksis.

Samspeillet mellom skattepliktige, Skatteetaten og tredjeparter med relevant informasjon for beskatningen står sentralt for formuesskatten og en eventuell arveskatt. At dette samspeillet fungerer godt, er viktig for tilliten til skattesystemet for alle parter, men særlig for skattepliktige selv. Slik Skatteetaten ser det må begreper, definisjoner, klassifiseringer, verdsettinger og eierskapsrelasjoner med videre, som brukes om eiendeler, gjennomgående være de samme for alle beskatningsområdene. Dette er etter vår oppfatning en viktig forutsetning for rettsikkerheten. Opplysningene som vil danne grunnlaget for beskatningen bør også i størst mulig grad begrense kompleksitet og skjønsmessige vurderinger, for å unngå at det påvirker etterlevelsen og medfører høye forvaltningskostnader og risiko for dårlig kvalitet i skattleggingen.

Fast eiendom er et eksempel på at de opplysningene Skatteetaten har bare delvis dekker behovet for å fastsette riktig skatt. Utfordringene knyttet til fast eiendom knytter seg til tre akser: eiere i Norge av eiendom i Norge, eiere i Norge av eiendom i utlandet, og utenlandske eiere av eiendom i Norge.

Et sentralt spørsmål for både formuesforhold og arveskatteforhold er hvem som egentlig eier eller disponerer en eiendel. Det skilles mellom formell eier i registre, reelle eiere, personer med rettslig råderett eller faktisk råderett.

Per i dag har Skatteetaten ingen felles modell for opplysninger om eierskap, herunder som sier noe om hvem som er eier/disponent med ID, geografisk tilhørighet, eller verdi per eiendel. Særlig eiendom i utlandet er utfordrende fordi egenrapportering i praksis er eneste tilgjengelige metode for å finne den relevante informasjonen. En kilde til opplysninger kan riktignok være informasjon om eiendom fra andre land, men per i dag er det ingen standard for rapportering av eiendomsopplysninger mellom landene. Det som Skatteetaten eventuelt får av eiendomsopplysninger fra andre land er dermed opplysninger landet har innhentet for sine skatteformål, og det er ikke nødvendigvis sammenfallende med den type informasjon Skatteetaten har behov for.

Vi har derfor vurdert at de to beskatningsområdene, formuesskatt og arveskatt, må ses i sammenheng når det gjelder eiendeler og verdsettelse som skal danne grunnlaget for beskatning - at det i størst mulig grad bør trekkes paralleller mellom områdene og gjenbrukes informasjon. Det foreligger ikke noen løsning per i dag som legger opp til en tredjepartsrapportering av formuesgrunnlag som kan brukes på tvers av beskatningsområdene, eller gi overføringsverdi mellom områdene. Dette gjør det vanskelig for bruker å etterleve, det vanskeliggjør god veiledning av de skattepliktige, Skatteetatens forvaltning og mulighetene for kontroll. Skatteetatens utfordringer med tilgang til eierskapsinformasjon i dag danner derfor et viktig bakteppe for våre innspill til utvalgets forslag for både formuesskatten og arveskatten.

8.2 Formuesskatt

8.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at skattelovens hovedregel er at formuesobjekter skal verdsettes til omsetningsverdi (markedsverdi), men at loven har en rekke presiseringer og unntak fra dette utgangspunktet. Utvalget mener at dette påvirker lønnsomheten av å spare i ulike formuesobjekter, og at lav verdsettelse av enkelte eiendeler bidrar til at en større del av investeringene kanaliseres til disse. På den bakgrunn mener utvalget at det er behov for å redusere forskjellene i verdsettelse av de ulike formuesobjektene. Utvalget foreslår å redusere unntakene fra formuesskatt (se punkt 8.2.2), forbedre verdsettelsesmetodene (se punkt 8.2.3), å gjøre endringer i de prosentvise verdsettelsesrabattene (se punkt 8.2.4) og øke bunnfradrag og justere satser (se punkt 8.2.5).

8.2.2 Redusere unntak

8.2.2.1 Innledning

Utvalget viser til at utgangspunktet er at skattepliktiges samlede eiendeler med økonomisk verdi skal inngå i grunnlaget for beregning av formuesskatt, men at skatteloven har regler om at en rekke eiendeler ikke skal medregnes ved fastsettingen av skattepliktig formue. Utvalget peker på at flere av unntakene har en logisk og prinsipiell begrunnelse, men at andre unntak primært er begrunnet i praktiske hensyn. I den sammenheng pekes det særlig på unntaket for immaterielle eiendeler og pensjonsformue. Vi vil i dette kapitlet kommentere utvalgets forslag som knytter seg til skatt på formue, med unntak av formuesskatt på pensjonsformue som behandles i punkt 4.7.

8.2.2.2 Immaterielle eiendeler

Utvalget viser til at immaterielle eiendeler i utgangspunktet er formuesskattepliktige etter skatteloven § 4-1 ettersom det er eiendeler med økonomisk verdi, men at skatteloven § 4-2 gjør unntak fra dette utgangspunktet for en rekke eiendeler.

For eksempel inngår ikke verdien av patent og åndsverk i formuesgrunnlaget så lenge de ikke er omsatt. Begrunnelsen for unntaket har vært praktisk; så lenge eiendelene ikke er omsatt er det krevende å verdsette dem. Så snart eiendelen er omsatt, går den inn i formuesgrunnlaget med omsetningsverdien.

Videre viser utvalget til at forretningsverdi (heretter goodwill) og verdien av teknisk, merkantil eller annen kunnskap (heretter know-how) er unntatt formuesskatteplikt selv etter at virksomheten er omsatt, og verdien finnes i regnskapene.

Utvalgets flertall mener det er svært uheldig at immaterielle eiendeler i stor grad ikke inngår i formuesgrunnlaget, blant annet fordi det reduserer formuesskattegrunnlaget og reduserer formuesskattens omfordelende egenskaper. Videre bidrar det til forskjellsbehandling mellom børsnoterte og ikke-børsnoterte selskaper ettersom aksjene i børsnoterte selskaper verdsettes til børskurs, og også verdien av unntatte objekter normalt vil gjenspeiles i børskursen.

På denne bakgrunn foreslår utvalgets flertall å inkludere goodwill og know-how som er omsatt i formuesskattegrunnlaget, tilsvarende dagens regler for patenter med videre. Utvalgets flertall

peker på at omsatt goodwill vil kunne endre seg i verdi etter omsetningstidspunktet, slik at bokført verdi ikke er et korrekt anslag på omsetningsverdien over tid, men mener det ikke er tilstrekkelig grunn til å unnta goodwill fra formuesskatteplikt i sin helhet.

Likebehandlingshensyn tilsier at også egenutviklede immaterielle rettigheter bør inngå i formuesskattegrunnlaget. Samtidig ser Skatteetaten at det er utfordrende å verdsette slike formuesobjekter. Vi støtter derfor utvalgets forslag om kun å inkludere omsatt goodwill og know-how i formuesgrunnlaget.

Omsatte immaterielle rettigheter (goodwill) er en egen post i næringsoppgaven. Know-how er ikke et eget alternativ i Norsk Standard Kontoplan per nå. Dersom omsatt know-how skal inntas i formuesskattegrunnlaget, kan det løses med en mindre utvidelse av skattemeldingen og vil kunne gjennomføres i Skatteetatens normale årsrevisjon.

Verdien av immaterielle eiendeler må etter Skatteetatens syn egenfastsettes. For at egenfastsetting av omsatt goodwill og know-how skal være enkelt for den skattepliktige bør det være tydelige retningslinjer for verdsettelsesmetoder. Metodene bør utformes slik at skattepliktige finner riktigst mulig formuesverdi, samtidig som metodene er enkle og ikke krever uforholdsmessige store ressurser, for eksempel i form av takserings- eller verdsettelsesekspertise.

I denne forbindelse nevnes det at immaterielle eiendeler som goodwill balanseføres i regnskapet dersom virksomheten omsettes (som ervervet goodwill), og at goodwill i regnskapet behandles ulikt avhengig av hvilket regnskapsspråk som benyttes. Etter nasjonale regnskapsregler, GRS, skal goodwill både avskrives og eventuelt nedskrives, jf. regnskapsloven § 5-7. Etter internasjonale regnskapsregler, IFRS, avskrives ikke goodwill. I stedet foretas en årlig nedskrivningsvurdering (impairment test), jf. IAS 36 punkt 10 bokstav b. Dette vil isolert sett bety at foretakets valgte regnskapsspråk vil kunne ha betydning for verdien av goodwill i regnskapet. Videre gir regnskapsforskningen på området så langt ikke et entydig svar på om IFRS i dag gir mer eller mindre verdirelevant rapportering av goodwillstørrelser enn GRS.¹⁹ Hvis balanseført goodwill i regnskapet skal omfattes av formuesskatteplikt, bør det etter Skatteetatens oppfatning derfor utredes nærmere i hvilken grad ulike regnskapsspråk vil kunne påvirke formuesskattegrunnlaget, og konsekvensene av dette.

8.2.2.3 Offentligrettslige tillatelser

Utvalget viser til at offentligrettslige tillatelser er en form for immateriell posisjon som ikke er nærmere regulert i skatteloven, og at disse derfor i utgangspunktet er omfattet av formuesskattegrunnlaget dersom de har økonomisk verdi.

For eksempel er fiskeri- og oppdrettstillatelser, som ikke er tidsbegrensede, selvstendige formuesobjekter som skal inngå i formuesskattegrunnlaget. Siden fiskeritillatelser er tildelt gratis fra staten, verdsettes de i praksis til kroner null med mindre de overdras til nye eiere for en merpris. Oppdrettstillatelser derimot verdsettes til omsetningsverdi i tråd med skattelovens hovedregel.

Utvalget mener at fiskeritillatelser bør verdsettes til omsetningsverdi og dermed inngå i formuesskattegrunnlaget fra tildelingen, slik at disse likebehandles med oppdrettstillatelser. Bakgrunnen for forslaget er at utvalget ikke ser noen gode grunner for at fiskeritillatelsene skal behandles annerledes.

¹⁹ Se bl.a. artikkelen «Regnskapsføring av goodwill - En sammenligning av GRS og IFRS» av Leif Atle Beisland og Terje Heskestad i Praktisk økonomi og finans fra juni 2016.

Likebehandlingshensyn tilsier etter Skatteetatens oppfatning at verdien av fiskeritillatelser bør inngå i formuesskattegrunnlaget allerede fra tildelingen. Skatteetaten legger til grunn at tildelende fagmyndighet har oversikt over tildelte tillatelser og eierskifter, og at det derfor kan ligge til rette for deling av datagrunnlag, og informasjon som kan gi grunnlag for beregning av formuesverdi. En slik rapporteringsløsning må i tilfelle utvikles.

Verdsettelsen av tillatelsen kan være krevende. Fiskeritillatelser har ulik verdi, avhengig av tilknyttede vilkår blant annet om bosted, levering, redskapstypen og hjemmelslengde. Eiere av fartøy med tillatelser antas imidlertid å ha god kjennskap til verdien av tillatelsene, eksempelvis fra omtale i media og opplysninger fra rådgivere og meglere med videre, og kan dermed å ha grunnlag for å egenfastsette verdien av tillatelsene.

Fiskeritillatelser har erfaringsmessig relativt konstant verdi over år, og sammen med bransjeopplysninger som er nevnt ovenfor, kan det danne utgangspunkt for sjablonger.

Skatteetaten forutsetter at muligheter for rapportering, prinsipper for verdsettelse, rapporteringsløsninger og IT-systemer utredes nærmere.

8.2.3 Bedre verdsettelsesmetoder

8.2.3.1 Innledning

Utvalget viser til at utgangspunktet for verdsettelse av formuesobjekter er at de skal verdsettes til omsetningsverdi (markedsverdi), men at loven nå har regler om at visse eiendeler skal verdsettes lavere enn omsetningsverdi gjennom verdsettelsesrabatter. Videre at det for visse eiendeler er særskilte verdsettelsesmodeller. Bakgrunnen for verdsettelsesmodellene er i følge utvalget at omsetningsverdien ofte er vanskelig å finne, og at det derfor er behov for regler som nærmere fastslår hvordan formuesverdien skal fastsettes.

8.2.3.2 Ikke-børsnoterte aksjer i Norge

Verdien av ikke-børsnoterte aksjer bygger på de underliggende skattemessige verdiene i selskapet, fratrukket gjeld. Normalt vil dermed skattemessig formuesverdi være vesentlig lavere enn virkelig verdi.

På denne bakgrunn ønsker utvalget en forbedret verdsettelsesmetode for ikke-børsnoterte aksjer. Det erkjennes at det er krevende å finne gode verdsettelsesmetoder for slike selskaper, men utvalget foreslår at det bør utredes nærmere om dagens verdsettelsesmetoder for ikke-børsnoterte aksjer kan endres.

For aksjer som er notert på NOTC-listen og markedsplassen Euronext Growth mener utvalget at disse bør verdsettes på samme måte som børsnoterte aksjer (kursverdi). Utvalget foreslår videre at det skal være regler for innfasing i en femårsperiode etter førstegangsnotering på slike markedsplasser, og at det bør vurderes en tilsvarende innfasing for notering på Oslo Børs. Å kunne benytte kursverdien på slike markedsplasser ved formuesfastsettelsen vil føre til større grad av likebehandling mellom børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer, og vil være forenkling både for skattepliktige og for Skatteetaten. Skatteetaten mener imidlertid dette forslaget må utredes nærmere, særlig med tanke på hvordan en slik innfasing eventuelt kan gjennomføres, og også med hensyn til om de aktuelle markedsplassene har tilstrekkelig omsetning til at kursverdien gir en bedre verdsettelse.

Utvalget mener videre at det bør vurderes om verdsettelsestidspunkt for ikke-børsnoterte

aksjer bør endres slik at verdiendringer i løpet av inntektsåret reflekteres i formuesverdien og at verdsettelsestidspunkt for ikke-børsnoterte aksjer og børsnoterte aksjer blir identisk.

En utfordring med å endre verdsettelsestidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer til 1. januar i fastsettingsåret er at selskapene normalt ikke har formuesoppstillingen klar før de leverer sin skattemelding. Det er denne informasjonen som benyttes ved formuesfastsettingen i aksjonærene sin skattemelding. Den ordinære fristen for levering av skattemelding for selskaper er 31. mai, mens den ordinære fristen for personlige skattepliktige er 30. april. Selskapets formuesoppstilling er dermed normalt ikke klar på tidspunktet aksjonærene skal levere sin skattemelding. Dersom formuesoppstillingen per 1. januar i fastsettingsåret skal legges til grunn for verdsettelsen av aksjene vil det kreve store endringer i det etablerte fastsettingsløpet både for personlige og upersonlige skattepliktige. Etter Skatteetatens syn er det ikke ønskelig å endre på det etablerte fastsettingsløpet kun for å endre verdsettelsestidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer.

8.2.3.3 Fast eiendom

8.2.3.3.1 Generelt

Skatteetaten vil innledningsvis peke på noen generelle grunnleggende utfordringer og forutsetninger for at nye verdsettelsesmodeller for fast eiendom skal gi reelle forbedringer for alle aktører med interesse av eiendomsopplysninger. Deretter redegjøres for hvilke opplysninger Skatteetaten besitter om fast eiendom i Skatteetatens eiendomsregister (SERG).

8.2.3.3.2 Ensartet definering av eiendom

Kartverket og Skatteetaten benytter i dag ulike definisjoner av hva som utgjør en eiendom. Kartverket forvalter matrikkelen etter matrikkelloven hvor en eiendom er en matrikkelenhet. Skatteetaten forvalter eiendomsregisteret etter skatteloven og definerer en eiendom etter hva som skal utgjøre et formuesobjekt. I utgangspunktet anses hver matrikkelenhet som et formuesobjekt. Dagens regelverk innebærer at Skatteetaten i enkelte tilfeller må dele opp en matrikkelenhet i flere formuesobjekter, eller samle flere matrikkelenheter i ett formuesobjekt.

En forutsetning for å få til gode modeller for beregning av markedsverdi er en harmonisering av regelverk og praksis for hva som utgjør en eiendom. Det bør arbeides for å fjerne utilsiktede eller unødvendige forskjeller i matrikkelenhet og skattemessig formuesobjekt. En felles forståelse for hva som utgjør en eiendom og en tydelig klassifisering av eiendomstype, utgjør viktige prosesssteg for beregning av markedsverdi og å knytte eierskap til en eiendom.

På sikt bør det være en målsetting å etablere en felles kilde for eiendomsopplysninger, som kan gjenbrukes av ulike aktører med behov for slike opplysninger. Dette vil øke forståelsen for begrepene, og sikre at de samme verdier brukes i alle sammenhenger. En felles kilde bidrar i tillegg til forklarbarhet/sporbarhet og transparens, samt at opplysninger kan korrigeres eller berikes i kilden for opplysningene. Det er naturlig, slik Skatteetaten ser det, at matrikkelen utgjør en slik felles kilde for eiendomsopplysninger.

8.2.3.3.3 Oversikt over eierskap til fast eiendom

Som også nevnt innledningsvis i punkt 2.4.2 er det etter Skatteetatens oppfatning også viktig å finne løsninger som legger til rette for mer fullstendig oversikt over eierskap til fast eiendom. Det er kun tinglyst eierskap som er registrert i grunnboken i dag. Skatteetaten har oversikt over reelt eierskap til fast eiendom i de tilfeller der skattepliktige selv har gitt opplysninger om avvikende eierskap i forhold til tinglyst eierskap. Behov for opplysninger om reelt eierskap til fast eiendom er relevant på mange områder i samfunnet, særlig i offentlig forvaltning. Skatteetaten mener det bør utredes behov for etablering av et eget samfunnsregister som viser hvem som er reel eier av fast eiendom, herunder kontraktsposisjoner med videre med et avklart forhold til tinglyste registreringer i grunnboken.

8.2.3.3.4 Eiendomsregisteret i Skatteetaten (SERG)

Eiendomsregisteret er Skatteetatens interne register og inneholder informasjon om faste eiendommer i Norge. I registeret lagres opplysninger om eierskap til eiendommene basert på tinglyst eierskap i grunnboken og eierskap dokumentert i forbindelse med skattepliktiges skattefastsetting (reelt eierskap). For skatteformål skal inntekt og formue i fast eiendom beskattes hos den reelle eieren av formuesobjektet (eiendommen). Der det er avvik mellom det tinglyste eierskap og reelt eierskap, er det opplysningene fra skattepliktige om reelt eierskap som legges til grunn. Dette forutsetter at det reelle eierskapet anses tilstrekkelig sannsynliggjort overfor Skatteetaten.

Eiendomsregisteret beregner årlig markedsverdier for boligeiendommer og utleieverdi for ikke-utleid næringseiendom basert på kvadratmeterpriser fra Statistisk sentralbyrå. I tillegg lagres formuesverdier på fritidsbolig, tomt, gårdsbruk, annen fast eiendom og bolig på Svalbard. Verdier brukes i skattetrekksmeldingen (skattekort), danner grunnlag for preutfylling på skattemeldingen, samt gir mulighet for kontroll av formuesbeskatningen av fast eiendom.

Eiendomsregisteret leverer også formuesskattegrunnlag til 111 av de 254 kommunene som bruker skattefastsatte verdier som grunnlag for utskrivning av eiendomsskatt etter egedomsskatteleva. Informasjon om eiendommer i utlandet, forvaltes i utgangspunktet ikke av eiendomsregisteret.

8.2.3.3.5 Primær- og sekundærbolig

Utvalget skriver at det er en relativt enkel og god modellbasert verdsettelsesmetode for boliger i dag. Utvalget mener imidlertid at det er rom for forbedringer for å bedre treffsikkerheten av verdsettelsesmodellen for boligeiendommer og anbefaler Finansdepartementet om å vurdere hvordan dette best kan gjøres.

Omsetningsverdien for primær- og sekundærboliger beregnes i dag ved å multiplisere boligens areal (P-rom) med en kvadratmetersats fastsatt i Statistisk sentralbyrås modell for beregning av boligformue, i henhold til eiendommens geografiske beliggenhet, boligtype og byggeår. Formuesverdien fastsettes til beregnet omsetningsverdi redusert for verdsettelsesrabatt.

Skatteetaten er enig i at det er behov for forbedringer i verdsettelsesmodellen for boligeiendommer. Det er kjente utfordringer med treffsikkerheten i dagens modell, hvor prissoner som hovedregel består av hele kommuner. Utfordringene med treffsikkerheten i verdsettelsen er derfor i hovedsak knyttet til boliger som er vesentlig billigere eller dyrere enn gjennomsnittet i sin priszone. På oppdrag fra Finansdepartementet har Statistisk sentralbyrå undersøkt hvordan

verdsettelse av boliger i større grad kan frigjøres fra kommunegrensene. Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en rapport som viser at treffsikkerheten i modellen kan forbedres ved å basere beregningsområdene i modellen på grunnkretser i stedet for kommuner.

I dag må skattepliktige selv rapportere P-rom i skattemeldingen og Skatteetaten må forvalte dette som en egen variabel i etatens eiendomsregister. Skatteetaten mener at opplysninger om P-rom på sikt bør registreres og forvaltes i matrikkelen hos Kartverket, og at det med fordel kan utredes hvordan tredjeparter, som for eksempel eiendomsmeglere, kan bidra til løpende rapportering og vedlikehold av registrerte opplysninger. Det vil redusere arbeidsbelastningen knyttet til verdsettelse av boliger både for de skattepliktige og Skatteetaten.

For Skatteetaten er det viktig at tidspunkt og omfang for eventuelle endringer i verdsettelsesmodellen for boligeiendommer vurderes opp mot Skatteetatens utviklingskapasitet til å gjennomføre endringer på eiendomsområdet, herunder innføring av ny modell for verdsettelse av fritidsbolig.

8.2.3.3.6 Fritidsbolig

Utvalget viser til at fritidsboliger verdsettes med utgangspunkt i historiske byggekostnader, og at det derfor er liten sammenheng mellom formuesverdien og reell markedsverdi. De skriver videre at forslag til ny verdsettelsesmodell for fritidsboliger har vært på høring, og de anbefaler Finansdepartementet å prioritere arbeidet med å få på plass en ny verdsettelsesmodell.

Etter gjeldende rett skal formuesverdien av fritidsboligen ved førstegangsverdsetting settes til maksimalt 30 prosent av eiendommens markedsverdi, eventuelt til 30 prosent av byggekostnadene inkludert tomt for et nybygg. For et senere år skal formuesverdien videreføres, men med en eventuell fastsatt opp-/nedjustering. De foretatte justeringene har ikke i tilstrekkelig grad hensyntatt den reelle markedsutviklingen på området. Formuesverdien for eldre fritidsboliger ligger derfor ofte langt under den reelle markedsverdien.

Den nye verdsettelsesmodellen for fritidsboliger som utvalget viser til, skal ta utgangspunkt i en beregnet markedsverdi basert på en nyutviklet maskinlæringsmodell. Modellen skal forvaltes av Statistisk sentralbyrå, som også skal utføre beregningene. Datagrunnlaget vil være eiendomsopplysninger fra Kartverket (matrikkel og grunnbok), og Skatteetaten skal knytte beregnet verdi til riktig eier av den enkelte fritidsboligen. Skatteetaten samarbeider med Kartverket og Statistisk sentralbyrå med utvikling av regelverk, IT- og forvaltningsløsninger for å forberede ikrafttredelse for inntektsåret 2026. Den nye modellen forventes å gi langt mer treffsikre formuesgrunnlag for fritidsboliger, og sikre likere formuesskattelegging av eldre og nyere fritidsboliger.

Boliger og fritidsboliger på Svalbard og i utlandet verdsettes etter reglene for fritidsboliger i Norge. Dette innebærer at ved førstegangsverdsetting skal formuesverdien settes til maksimalt 30 prosent av eiendommens markedsverdi, eventuelt til 30 prosent av byggekostnadene inkludert tomt for et nybygg. Formuesverdsettelsen bygger på opplysninger fra skattepliktige.

8.2.3.3.7 Næringseiendom

Utvalget viser til at utleid næringseiendom i dag verdsettes med utgangspunkt i eiendommens faktiske eller beregnede brutto leieinntekter, fratrukket et sjablonmessig fradrag for drift og vedlikehold på 10 prosent. Ikke utleid næringseiendom verdsettes på grunnlag av produktet av eiendommens areal og en beregnet kvadratmeterleie som multipliseres med faktor på 0,9.

For både utleid og ikke-utleid eiendom divideres beregnet leieinntekt med en kalkulasjonsrente for å anslå nåverdien av fremtidige leieinntekter. Modellen er lik for hele landet, og dermed uavhengig av beliggenhet og bransje.

Utvalget viser til pågående utredning som evaluerer verdsettelsesmetoden og ber Finansdepartementet vurdere verdsettelsesmetoden nærmere når utredningen foreligger. Skatteetaten støtter dette og viser til at det må være et mål å finne modeller som i størst mulig grad samsvarer med markedsverdien for den aktuelle eiendommen.

8.2.3.3.8 Annen fast eiendom

Det er av utvalget ikke uttalt noe om verdsetting av annen fast eiendom. Eiendommer som gårdsbruk, tomt og annen fast eiendom utenfor virksomhet verdsettes med utgangspunkt i historisk kostpris for bygninger og grunn, som kan justeres med generelle prosentvise opp- eller nedjusteringer. For disse eiendommene er det dårlig sammenheng mellom skattemessig formuesverdi og eiendommens markedsverdi og Skatteetaten mener derfor at det også bør vurderes å utrede forbedrede verdsettelsesmetoder for disse.

8.2.3.4 Innbo og løsøre

8.2.3.4.1 Generelt

Utvalget mener at tredjepartsrapportering av verdier knyttet til innbo og løsøre bør benyttes i størst mulig grad, og at det bør vurderes om forsikringselskapene kan pålegges å innrapportere forsikringsverdier av innbo til Skatteetaten.

Modeller for en eventuell rapporteringsplikt for forsikringselskaper kan være et virkemiddel for å øke etterlevelsen. Dette bør eventuelt utredes nærmere.

8.2.3.4.2 Rapporteringens innhold

En utfordring med forslaget kan imidlertid være å fastslå hvilke forsikringsverdier som skal innrapporteres. Det vil typisk være tilfellet der innboforsikringen tilbys med ubegrenset dekning. Det bør derfor utredes nærmere, i samråd med forsikringsbransjen, hvilke muligheter som finnes for rapportering av reelle verdier. Eiendeler av større verdi kan være av særlig interesse (for eksempel småbåter, kunst).

8.2.3.4.3 Reell eier

En annen utfordring med forslaget er at en annen skattepliktige enn den som er forsikringstaker kan være reell eier av formuesgjenstanden som blir innrapportert. Dette vil typisk være tilfellet der innboforsikringen dekker innboet i en gitt bolig hvor eiendelene kan tilhøre flere av boligens beboere. For at Skatteetaten skal kunne bruke innrapporterte tredjepartsopplysninger som grunnlagsdata i den preutfylte skattemeldingen må disse være av god kvalitet. Det må i tilfelle

utredes nærmere hvordan det kan sikres, om mulig, at dataene blir rapportert på den som er reell eier av verdiene.

8.2.3.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forsikringsbransjen innrapporterer i dag tredjepartsopplysninger til Skatteetaten. Eksempler er skadeforsikring og livsforsikring. Innrapportering av verdi av innbo vil medføre behov for en ny rapporteringsordning som følger samme løsningsmønster. Det vil innebære visse utviklingskostnader knyttet til IT-utvikling, samt kostnader knyttet til innføring og veiledning om ordningen både internt i Skatteetaten og eksternt overfor bransjen, men det er usikkert hvor omfattende disse kostnadene for Skatteetaten vil være.

8.2.4 Endringer i verdsettelsesrabatter

Utvalget viser til skattelovens hovedregel om at formuesobjekter skal verdsettes til omsetningsverdi. For noen eiendeler er det gitt regler om at kun en nærmere angitt prosent av formuesverdien skal inngå i formuesskattegrunnlaget. Disse er altså gitt en såkalt verdsettelsesrabatt.

Utvalget mener at forskjeller i verdsettelsen mellom ulike formuesobjekter kan gi opphav til skattemessige tilpasninger, og at det gir incentiver til å investere i formuesobjekter med lavere verdsettelse. Utvalget mener derfor at verdsettelsen bør jevnes ut for alle formuesobjekter, og utvalgets flertall mener at alle verdsettelsesrabattene bør fjernes. Dette antas å medføre begrensede utviklingskostnader for Skatteetaten.

Utvalgets ene mindretall, mener at målet om å utjevne verdsettelsesforskjeller ikke trenger medføre at alle verdsettelsesrabattene fjernes. De foreslår at det beholdes en verdsettelsesrabatt på inntil 20 prosent for børsnoterte aksjer. Å beholde én, eller flere, verdsettelsesrabatter og justere på satsen for den, eller de, vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Skatteetaten og kan håndteres innenfor Skatteetatens årlige systemrevisjon.

Det er i dag en sikkerhetsventil for verdsettelse av bolig, fritidsbolig og næringseiendom som gjør at skattepliktige kan kreve at omsetningsverdi dokumentert ved takst skal legges til grunn som formuesverdi for eiendommen, heller enn beregnet omsetningsverdi. Skatteetaten antar at fjerning av verdsettelsesrabatten for bolig vil kunne medføre at skattepliktige i større grad ønsker å få justert verdsettelsen av boligeiendom ved bruk av sikkerhetsventilen. Dette antas å medføre en økt saksbehandling for Skatteetaten, herunder veiledning og klagebehandling. En slik økning vil imidlertid avhenge av hvor treffsikker verdsettelsesmodellen for bolig er og om økningen av bunnfradraget er tilstrekkelig.

8.2.5 Økning av bunnfradrag og justering av satsene

Utvalget foreslår å øke bunnfradraget for formuesskatt og redusere satsene både i trinn 1 og trinn 2.

Økning av bunnfradrag og justering av satsene har ikke administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning for Skatteetaten, og vil kunne håndteres innenfor den årlige systemrevisjonen.

8.3 Arveskatt

8.3.1 Innledning – viktige perspektiver ved utforming av en ny arveskatt

8.3.1.1 Rekkevidden av den foreslåtte mottakermodellen

Utvalget mener at formuesskatten bør reduseres og delvis erstattes med en skatt på arv. Begrunnelsen for å innføre en arveskatt er i hovedsak nevnt å være positive effektivitetsvirkninger og fordelingsvirkninger. Utvalget anslår skatteinntekter på om lag 7 milliarder kroner etter innfasing, og de estimerer at 20 000 personer vil betale arveskatt årlig, noe som vil være nær en tredjedel færre enn med den tidligere arveavgiften.

Basert på utvalgets forslag vil Skatteetaten gi innspill på innføring av en arveskatt basert på mottakermodellen utredningen skisserer, hvor hvert arveskattesubjekt følges gjennom et helt liv og arveskatten er basert på relasjonen til arvelater. I punktene nedenfor går vi på denne bakgrunn gjennom sentrale spørsmål for vurderingen av en arveskatt som utvalget foreslår. Det presiseres at de spørsmål som tas opp ikke er uttømmende, og at vurderingene er gjort på et foreløpig og overordnet nivå. Før en eventuell arveskatt innføres, må det imidlertid etter vår oppfatning gjennomføres en grundig utredning. Her kan det også være grunn til å se nærmere på løsningene og erfaringene i andre land som har en arveskatt eller arveavgift basert på alternative modeller.

Basert på den foreslåtte modellen kan en sak starte med en gave, eller med forskudd på arv, eller med arv etter dødsfall. Det er ifølge Statistisk sentralbyrå ca. 40 000 dødsfall årlig. Selv om mange dødsfall innebærer uskifte for gjenlevende ektefelle, er det ofte flere arvinger knyttet til hvert dødsfall, både legalarvinger og testamentsarvinger. Legger man til alle gavetilfeller i løpet av et år, også gaver som er under innslagspunkter, er det et svært stort antall transaksjoner som treffes av utvalgets forslag, også når innslagspunktet er satt høyt. Arveskattegrunnlaget må behandles for hver enkelt mottaker. Det er vanskelig å anslå hvor mange nye gave- og arvemottakere det vil bli årlig, men det vil etter vår oppfatning over tid bli et betydelig antall personer Skatteetaten må ha løpende oversikt over.

8.3.1.2 Livshendelser som vil utløse arveskatt

Vi vil vise med noen eksempler hvordan arveskatt påvirker hver enkelt skattepliktig - gjennom hele livet, og i alle livets faser. En arveskatt knytter seg gjerne til ikke planlagte og tilfeldige hendelser, slik som dødsfall blant nære og fjerne slektninger. I denne forbindelse er det også viktig å nevne at samfunnet og familieforhold har endret seg mye siden forrige arveavgiftslov ble innført. Dette vil kunne gjøre det mer utfordrende for mange arvinger å gjøre opp et dødsbo og oppfylle alle sine plikter knyttet til en arveskatt.

Arveskatt kan utløses når en person mottar gave, forskudd på arv og arv etter dødsfall, fra foreldre og søsken, besteforeldre, tanter og onkler, men også arv etter testament, enten fra personer vedkommende ikke er i slekt med eller fra slektninger.

Her er eksempler på noen livshendelser som kan utløse den foreslåtte arveskatten:

- Testamentarv. I de tilfeller der mottaker er umyndig vil dette også kunne involvere statsforvalteren.
- Studiestøtte fra foreldre og besteforeldre, for eksempel i form av pengestøtte, nedbetaling av renter og gjeld eller lån av bolig.

- Forskudd på arv fra foreldre som har giftet seg på nytt og fått flere barn.
- Stor gave, som for eksempel bil i 20-års gave.
- Svært kostbar bryllupsgave fra foreldre.
- Arv som forelder frafaller etter arv fra egne foreldre for å unngå arveskatten selv.
- Arv fra barn til forelder fordi barnet dør først, dette kan være midler som barnet tidligere har mottatt fra sine foreldre.

8.3.1.3 Behov for grundig utredning av regelverket

Skatteetaten ønsker å supplere utvalgets utredning med sentrale forutsetninger og perspektiver vi mener må hensyntas ved utvikling av et eventuelt nytt regelverk og innføring av en arveskatt. Dette for å synliggjøre behovet for en god, digitalisert og effektiv forvaltning av arveskatten og at den ikke skal bygges opp med manuelle prosesser, slik den i all hovedsak var innrettet sist Norge hadde avgift på arv og gaver. Vi viser i denne sammenheng til punkt 1, hvor vi har redegjort for våre overordnede perspektiver på hva som er viktig ved utformingen av et helhetlig skattesystem. Forslaget vil innebære omfattende regelverksutvikling, inkludert for arveskatten i seg selv, samt på skatteforvaltnings- og skattebetalingsområdet.

Skatteetaten mener at det er helt sentralt at brukeren settes i sentrum ved utformingen av nye skatter og nye regler. Arveskatt er en hendelsesbasert skatt, som inntreffer når man enten mottar en gave, forskudd på arv og arv etter dødsfall. Ser vi bort fra gavetilfellene, vil arveskattesubjektene ofte befinne seg i en krevende fase av livet etter å ha mistet sine nære på det tidspunkt arveskatten inntreffer. I tillegg til å forholde seg til en eventuell arveskatt forholder skattesubjektene seg også til arvelovens regler om bobehandling. Dette betyr at det ved utformingen av arveskattereglene er helt grunnleggende at det etableres så enkle regler som mulig. Reglene må sørge for forutberegnelighet og tillit til at alle blir behandlet rett og likt, også for ikke-digitale brukere.

8.3.1.4 Viktigheten av digitalisering og automatisering av prosesser

Enkle regler og effektive prosesser innebærer også at regelverket må være tilrettelagt for digitalisering og automatisering. Det må etter Skatteetatens syn legges til rette for et brukervennlig system med data av god kvalitet. En forutsetning for å få til dette mener vi er at en arveskatt i stor grad må basere seg på bruk av kjente opplysninger eller tredjepartsopplysninger, og data bør i størst mulig utstrekning gjenbrukes. I tillegg til å være viktig i et personvernperspektiv vil gjenbruk sørge for at det blir lett for skattepliktige å etterleve regelverket, noe som er helt sentralt for å ha et helhetlig skattesystem, se punkt 1.

8.3.1.5 Tilpasninger og omgåelser

Skatteetaten støtter utredningens fokus på at en ny arveskatt i størst mulig grad utformes slik at den motvirker uheldige tilpasninger og omgåelser, noe som vil bidra til å øke etterlevelsen.

Utvalget nevner også flere omgåelses- og tilpasningsmuligheter som var uheldige med reglene slik de var. Å lage et nytt regelverk som på en god måte ivaretar dette hensynet, og samtidig er enkle, er derfor viktig. Dette vil etter Skatteetatens vurdering kreve grundig utredning. Det er på ingen måte hensiktsmessig å gjeninnføre den tidligere ordningen med arveavgift.

8.3.1.6 Behov for nye IT-løsninger og nytt forvaltningsapparat

Tidligere IT-løsning for arveavgift kan ikke gjenbrukes, jf. nærmere omtale under punkt 8.3.5.5. Innføring av en ny arveskatt som av hensynet til bruker og saksomfang må være enkel, digitalisert og effektiv, vil derfor kreve at det utvikles helt nye IT-løsninger, og det må etableres et helt nytt forvaltningsapparat i Skatteetaten. Både behovet for ny IT-støtte og andre administrative konsekvenser er utdypet i det følgende.

Både IT-støtte og behov for ressurser til Skatteetatens forvaltning av ny arveskatt omtales under punkt 8.3.5.5. Ny arveskatt vil kreve betydelige ressurser i utredning knyttet til systemer, både på Skatteetatens side og for berørte tredjeparter. God digital samhandling mellom brukere, tredjeparter og Skatteetaten, er avgjørende for at det etableres så enkle prosesser som mulig. Skatteetatens mottak og lagring av data gjennom et livsløp må også vurderes særlig med hensyn til personvern.

Det er viktig at det etableres gode verdsettelsesmetoder som gir korrekte verdier for formuesobjektene det skal beregnes arveskatt av. Fordi det, som omtalt under punkt 8.1, ikke foreligger noen løsning per i dag som legger opp til en tredjepartsrapportering av formuesgrunnlag, vil dette slik Skatteetaten ser det i stor grad måtte baseres på egenrapportering fra den enkelte skattepliktige. Egenrapportering vil medføre manuell saksbehandling i stort omfang.

Gavetilfeller vil i utgangspunktet kunne kreve større ressurser til saksbehandling enn arvetilfeller, fordi Skatteetaten ikke har noen automatisk oversikt over gaver som gis og som kan komme til å utløse arveskatt. I arvetilfeller vil det sendes en dødsmelding og det offentlige vil derfor ha bedre oversikt over arvefall som kan utløse arveskattebehandling. Gaver vil derimot i større grad kreve egenrapportering fra giver og/eller mottaker for at Skatteetaten skal få informasjon. Dette innebærer manuell saksbehandling og større behov for kontroll.

8.3.2 Behov for regelverksutvikling

8.3.2.1 Innledning

Utvalget har ikke foreslått særlig konkrete regelverksforslag i utredningen, men det er likevel foreslått noen hovedpunkter. Særlig har man framhevet at regelverket må utformes slik at omgåelsesmulighetene blir vesentlig mindre. Skatteetaten støtter at dette er et viktig hensyn ved utforming av et nytt regelverk. Klare og enkle regler uten omfattende unntak og spesialbestemmelser vil være avgjørende for å motvirke tilpasninger og omgåelser. Dette vil også ha en forvaltningsside, se punkt 8.3.5.2.

Utvalget peker særlig på utfordringer i forbindelse med verdsettelse. Skatteetaten kommenterer dette kort nedenfor, men for de mer konkrete spørsmålene om verdsettelse av ulike formuesobjekter, som etter vår oppfatning har betydning både for gave, forskudd på arv og arv etter dødsfall, vises det til punkt 8.2 om formue.

8.3.2.2 Satser og innslagspunkter – mottakermodellen

Utvalget legger til grunn at en ny arveskatt skal ha samme avgrensning som den tidligere arveavgiften, av hvilke gaver, forskudd på arv og arv etter dødsfall, som utløser skatteplikt. Skatteplikten inntreer når mottatte gaver og arv overstiger ett innslagspunkt, og skattesatsen øker

dersom gaver eller arv deretter overstiger en gitt terskelverdi. Det legges opp til ulike satser og innslagspunkter for henholdsvis nærmeste arving etter loven og andre, etter mønster fra den tidligere arveavgiften. Utvalget foreslår at innslagspunktet knyttes til mottaker uavhengig hvem gave eller arv mottas fra.

En løsning hvor skatten inntreer etter et innslagspunkt for mottaker uavhengig av hvem gave eller arv kommer fra, kombinert med en løsning der man legger opp til ulike satser for ulike givere og arvelatere vil etter Skatteetatens vurdering også kunne medføre uønskede og utilsiktede resultater. Det vil kunne tilpasses hvem en gave gis fra og på hvilket tidspunkt, slik at arveskatten ikke treffer etter formålet.

Den laveste satsen foreslås å gjelde nærmeste arving etter loven i tillegg til barn og foreldre. Det må tas stilling til definisjonen av hvem som utgjør nærmeste arving etter loven. Dette kan forstås som arvinger i første, andre og eventuelt tredje arvegangsklasse. Hvis vi legger den siste forståelsen til grunn vil dette i praksis bety at den høyere satsen bare skal gjelde for testamentsarvinger.

Uavhengig av hvilken modell som innføres vil det, basert på tidligere erfaringer, antas at satser og innslagspunkter justeres over tid. Den tidligere arveavgiftsloven hadde egne regler for samordning av avgiftsgrunnlag, for eksempel der innslagspunkter var endret siden forrige utdeling. En ny arveskatt vil måtte ha tilsvarende behov for regler om samordning av ulike arveskattegrunnlag. Skatteetaten antar det kan være aktuelt å vurdere den tidligere modellen som et utgangspunkt, men vi påpeker at den tidligere modellen var krevende å forklare for skattepliktige og medførte et betydelig veilednings- og forvaltningsbehov.

En arveskatt med differensierte satser vil forutsette utvikling av systemer som ivaretar dette. Det er verken hensiktsmessig eller kostnadssvarende å forvalte dette gjennom manuelle prosesser. Utvalgets forslag om at mottakeren skal følges gjennom et helt liv vil slik Skatteetaten ser det gi flere og ikke færre saker enn tidligere, og ytterligere forsterke systembehovet for å sikre både etterlevelse hos de skattepliktige, men også en god og riktig forvaltning av Skatteetaten.

8.3.2.3 Ektefeller og samboere

Gave og arv til ektefelle og visse samboere var tidligere fritatt for avgiftsplikt. Det bør vurderes om et tilsvarende fritak for skatteplikt skal gjelde for en ny arveskatt. For å unngå krevende vurderinger bør det uansett vurderes å innføre et skattefritak for gaver så lenge ekteskapet eller samboerskapet består. Dersom det innføres et fritak for ektefeller og visse samboere, må det vurderes hvilken samboerdefinisjon som skal legges til grunn.

8.3.2.4 Nedre grense for gaver og leilighetsgaver som fritas for arveskatt

Utvalget antar det av administrative og praktiske hensyn bør være en nedre grense for gaver som ikke omfattes av ny arveskatt, eller at normale leilighetsgaver og studiestøtte på annen måte skjermes. Utvalget har imidlertid ikke vurdert nærmere hvordan dette best kan gjøres. Skatteetaten støtter behovet for slike regler.

Skatteetaten støtter av administrative årsaker behovet for at det innføres både et fribeløp i form av en nedre grense for gaver som ikke regnes med i innslagspunktet for arveskatt, og skattefritak for leilighetsgaver. Den tidligere arveavgiftsloven hadde på et tidspunkt et avgiftsfritak for det man kalte leilighetsgaver, som var typisk gaver som ble gitt i henhold til skikk og bruk. Denne

løsningen medførte krevende skjønnsmessige vurderinger og ble derfor erstattet med et årlig fribeløp som var basert på folketrygdens grunnbeløp. Dette var betydelig forenkling, både for de avgiftspliktige og Skatteetaten, og vi anbefaler på denne bakgrunn av et eventuelt fritak tallfestes. Et slikt årlig fribeløp kan for eksempel utformes som et bunnfradrag for gave. Det anbefales i tilfelle at et slikt unntak knyttes opp mot gavegiver, slik det var tidligere. Årsaken til at det bør knyttes til giver er at dersom det knyttes til mottaker må det årlige fribeløpet være så høyt at det ikke rammer større gaver, slik som for eksempel til dåp, konfirmasjon eller bryllup.

Gaver i form av periodiske ytelser, for eksempel i forbindelse med utdanning var også tidligere fritatt for avgiftsplikt, så lenge midlene var forbrukt før giverens død. Dette unntaket forutsatte en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle. Et generelt unntak for slike ytelser vil forutsette krevende avgrensninger. Det må for eksempel tas stilling til om gaver i form av fri bolig, betaling av skolepenger og/eller generell støtte til underhold i forbindelse med utdanning skal omfattes. Dette er ytelser som kan komme opp i betydelig beløp. Skatteetaten anbefaler at et unntak for denne typen ytelser konkretiseres og avgrenses i en ny lov om arveskatt.

8.3.2.5 Fritak for arveskatt for juridisk person med allmennyttig formål

Arv til juridisk person med et allmennyttig formål var tidligere fritatt fra arveavgift. Det bør vurderes om det skal innføres et tilsvarende fritak for arveskatt. For å begrense tilpasningsmuligheten ved opprettelse av private stiftelser der formålet kan fremstå som uklart og for å forenkle saksbehandlingen, kan et slikt fritak begrenses til å gjelde de samme mottakerne som kan kreve skattefradrag for gaver.

8.3.2.6 Unntak fra skatteplikt

En arveskatt kan medføre flere krevende vurderingstema knyttet til fastsettelsen. Dette vil for eksempel gjelde tilfeller der dødsfall skjer i en unaturlig rekkefølge, for eksempel der en barnløs person dør før foreldrene sine. Skatteetaten er enig med utvalget i at det bør vurderes unntak for særskilte tilfeller, eventuelt at det innføres en sikkerhetsventil for urimelige utslag av lovens hovedregel. Eventuelle unntak bør imidlertid begrenses. Se også nærmere om særregler av likviditetshensyn under punkt 8.3.44.

8.3.2.7 Verdsettelse

8.3.2.7.1 Samordning av verdsettelsesgrunnlag for arveskatt og formuesskatt

Utvalget skriver at det gjennom skatt på arv kan være mulig å identifisere grunnlag som er vanskeligere å fange opp gjennom formuesskatten, fordi det for enkelte viktige formuesobjekter er lettere å finne korrekte beregningsgrunnlag for arveskattespørsmål. Slik Skatteetaten ser det må dette utredes nærmere da vi ikke har grunnlag for å støtte utvalgets vurdering av dette.

Hovedregelen tidligere var at eiendeler ved arveavgiftsberegningen skulle verdsettes til antatt salgsverdi per rådighetstidspunkt. De tidligere verdsettelsesregler innebar, spesielt for fast eiendom, et stort innslag av skjønn. Slike skjønnsmessige vurderinger var ressurskrevende både for arveavgiftspliktige og Skatteetaten, blant annet med omfattende innhenting av dokumentasjon i form av takster, klagebehandling med videre. Dersom ikke utvalgets forslag om forbedringer av verdsettelsesmetoder følges opp, vil de samme utfordringene gjøre seg gjeldende.

Utvalget viser til at verdsettelsen for arveskatteformål i utgangspunktet bør samordnes med verdsettelsen i formuesskatten, med mindre det er mulig å finne mer treffsikre verdsettelsesmetoder i arveskatten. Beregning av arveskattegrunnlaget bør etter vår oppfatning baseres på allerede tilgjengelig informasjon. Vi kan ikke se hvordan man for arveskatteformål kan finne mer treffsikre verdsettelsesmetoder uten at disse fastsettes manuelt i hver enkelt sak. Dette er svært lite hensiktsmessig og ikke kostnadssvarende, jf. de tidligere nevnte anslagene for årlige arv- og gaveoverføringer som kan treffes av arveskatten. Skatteetaten mener derfor at det er et sentralt premiss å i størst mulig grad å samordne verdsettelsen av ulike formuesobjekter. Vi er derfor enige i at en eventuell arveskatt i hovedsak bør følge de samme prinsippene som legges til grunn for verdsettelsen av skattepliktig formue, likevel slik at det kan vurderes å åpne for at skattepliktige kan sannsynliggjøre en annen verdi ved egenfastsetting/dokumentasjon. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle der arvegjenstanden selges i forbindelse med skifte av dødsbo.

Gode verdsettelsesmetoder som gjenspeiler reell markedsverdi av for eksempel fritidseiendommer og kunst er en forutsetning. Dette er like aktuelt for både verdsettelse av grunnlag for formuesskatt og arveskatt. For nærmere omtale av verdsettelse for formuesskatteformål (og dermed også for arveskatteformål) viser vi til våre kommentarer i formuesskattekapittelet. Vi viser også til omtalen av behovet for eierskapsinformasjon i punkt 2.4.2 og punkt 8.3.1.4 i dette kapittelet om samordning og gjenbruk av informasjon. Vi gjør oppmerksom på at det likevel må vurderes om enkelte formuesobjekter må verdsettes særskilt for arveskatteformål, eksempelvis fordi de er unntatt fra formuesskattegrunnlaget, som for eksempel ikke omsatte immaterielle rettigheter. Begrunnelsen for å unnta denne typen formuesobjekt fra formuesskatt gjelder tilsvarende for arveskatteformål.

Utvalget peker særskilt på at det vil kunne være vanskelig å verdsette ikke-børsnoterte selskaper til markedsverdi for arveskatteformål, men at dette likevel bør vurderes. Skatteetaten er skeptisk til å innføre særbestemmelser for verdsettelse av ikke-børsnoterte aksjer til reell markedsverdi for arveskatteformål. Dette fordi det er et stort antall slike selskaper, noe som medfører en betydelig forvaltningskostnad for Skatteetaten, i tillegg til et informasjons- og dokumentasjonsbehov for skattepliktige. Uansett valg av metode vil Skatteetaten påpeke at en særregel vil kreve uforholdsmessige store ressurser både for Skatteetaten og skattepliktige. Utvalget ønsker en forbedret verdsettelsesmetode for formuesskatteformål for ikke-børsnoterte aksjer. Jf. punkt 8.2.3.2. har Skatteetaten ingen innvendinger mot at det gjøres en særskilt utredning med hensyn til dette.

Hvorvidt det vil være behov for særbestemmelser for verdsettelsesmetode for noen formuesobjekt, vil være avhengig av endelig løsning for formuesskatten. Dette bør følges opp uredes nærmere.

8.3.2.7.2 Verdsettelsestidspunkt

Tidspunktet for formuesfastsettelsen er som hovedregel 1. januar i fastsettingsåret. For arveskatteformål må det tas stilling til om tidfesting av formuesverdien for arveskatteformål skal være den samme som for formuesskatt, eller om tidfestingen skal skje etter andre regler. Hovedregelen tidligere var at eiendeler ved arveavgiftsberegningen skulle verdsettes til antatt salgsverdi per rådighetstidspunkt. For arv var rådighetstidspunktet ved privat skifte dødsdato og ved offentlig skifte var rådighetstidspunktet dato for utlodning fra skifteretten. For gaver var rådighetstidspunktet og verdsettelsestidspunktet det tidspunkt rådigheten eller den vesentlige rådigheten ble ansett å gå gått over på mottaker.

Det må tas stilling til hvilket tidspunkt verdsettelse av arveskattegrunnlaget skal skje på. Noen alternativer kan være:

- verdier per 1. januar i fastsettingsåret, tilsvarende som for formuesskattegrunnlaget, eller
- avdødes eller givers formuesverdier slik de fremgår av siste skattefastsetting før dødsfallet, eller
- verdier på tidspunkt for dødsfall, og/eller rådighetstidspunkt for gave.

Det første alternativet samsvarer med tidspunktet for verdsettelse av formuesskattegrunnlaget, jf. skatteloven § 41.

Formuesverdier på tidspunktet for dødsfall/gavetidspunkt vil gi det mest korrekte bildet av reell nåverdi av gaven eller formuen som arvelater etterlater seg. Det foreligger per i dag ingen tekniske løsninger for tredjepartsrapporteringer av formuesverdier i løpet av inntektsåret, se omtalen av behovet for eierskapsinformasjon i punkt 2.4.2 og punkt 8.3.1.4 i dette kapittelet. En slik løsning vil derfor vanskeliggjøre at Skatteetaten kan tilby gave- eller arvemottaker informasjon som grunnlag for beregning av arveskatten, eller Skatteetatens muligheter for kontroll. Dersom man ønsker en slik løpende rapportering, det vil si for eksempel ved tidspunkt for dødsfall, så må dette utredes nærmere. Se i tillegg nærmere om forholdet til proklama under punkt 8.3.3.3.

En løsning der man tar utgangspunkt i verdier per 1. januar i skattefastsettingsåret eller avdødes skattepliktige formue ved siste fastsetting, vil innebære en betydelig forenkling for skattepliktige og Skatteetaten da kjente data kan benyttes. Det vil imidlertid kunne være tilfeller der et dødsfall skjer sent i året og verdiene som arvelater hadde per 1. januar er betydelig endret. Ved innføringen av en arveskatt må disse spørsmålene utredes nærmere.

8.3.2.8 Mottakers/arvingers rådighetstidspunkt over gave/arv

Utvalget nevner eksempler på omgåelse ved valg av tidspunkt for rådighet i det tidligere regelverket for arveavgift.

For offentlig skifte ble rådigheten tidligere ansett å ha gått over på arvingene ved utlodning, eventuelt ved tilbakelevering til privat skifte. Ved endring av innslagspunkt/satser var det tidligere ikke uvanlig at arvinger begjærte offentlig skifte, typisk for å utsette rådighetstidspunktet og dermed bli omfattet av økte innslagspunkt eller andre endringer i regelverket. Det bør derfor vurderes om det er behov for overgangsregler i de tilfeller det skjer endringer i innslagspunkter/satser under pågående skifte, for å motvirke slike tilpasninger.

Før en eventuell innføring av arveskatt, bør spørsmålet om rådighetens overgang, og dermed skattepliktens inntreden utredes nærmere. Klare regler på dette punktet vil være avgjørende både for skattepliktiges mulighet til egenfastsetting, og for å motvirke omgåelser. Som eksempler på områder som det da bør ses nærmere på er overføring av truster og stiftelser, eiendommer med boretts/bruksrett og b-aksjer uten stemme- og/eller utbytterett.

8.3.2.9 Utdringer knyttet til fordeling av arv og gaver

Fordeling av arv følger ikke alltid arvelovens bestemmelser, men blir faktisk fordelt på en annen måte. Selv om utvalget ikke tar dette direkte opp utover å peke på at en ny arveskatt skal ha samme avgrensning av hvilke gaver og arv blir skattepliktig som etter den tidligere arveavgiftsloven, ser Skatteetaten at det er hensiktsmessig å knytte noen kommentarer til dette. Det vil erfaringsmessig være viktig at en ny arveskatt har klare regler om arveskatten skal følge faktisk fordeling av arv, eller fordeling etter arveloven.

Det vil være lettere både for Skatteetaten og skattepliktige å forvalte og praktisere en løsning hvor skattleggingen skjer i henhold til faktisk fordeling mellom arvingene. Samtidig vil det kunne åpne for tilpasningsmuligheter ved at arven fordeles på en skattemessig gunstig måte, for eksempel ved at arv fordeles på flere arvinger og derigjennom flere innslagspunkter. Uten gode kontrollrutiner kan arven også ved skatteberegningen anføres å være fordelt på den skattemessig gunstigste måten, uavhengig av reell fordeling. Dette kan gjelde både fordeling mellom faktiske arvinger og fordeling til personer som ikke er direkte arving etter avdøde. Arvelovens regler om frafall og avkall på arv vil også ha betydning her. En løsning der skatten skal beregnes av den faktiske fordelingen mellom arvingene vil også forutsette enighet mellom disse. Der arvingene ikke blir enige kan arveskattesaken ikke avsluttes.

Det vil videre være nødvendig å vurdere hvordan en arveskatt skal beregnes og fordeles der arv eller gave gis til selskap eller annen juridisk person som helt eller delvis eies og/eller kontrolleres av fysiske personer omfattet av skatteplikten.

8.3.2.10 Utenlandsforhold, herunder omgåelse gjennom utflytting

Ifølge utvalget må en ny arveskatt utformes slik at den motvirker skattemotivert utflytting. Det innebærer at det bør utformes regler som sikrer at skatteplikten til Norge ikke umiddelbart bortfaller ved opphør av bosted i Norge. Dette kan gjøres ved eksempelvis å knytte skatteplikten til statsborgerskap, slik den tidligere arveavgiftslov gjorde, og/eller kombineres med regler om minimumsgrenser for antall år hvor arvelater eller giver må være utflyttet før skatteplikten opphører. Utvalget trekker også frem at det kan vurderes om det i tillegg bør innføres en mer generell subsidiære regel om arveskatteplikt basert på mottakers bosted i Norge.

Etter Skatteetatens syn vil det være mest hensiktsmessig å knytte arveskatten til arvelaters eller givers siste bosted, og eventuelt statsborgerskap. Dette fordi bosted og statsborgerskap er informasjon Skatteetaten har tilgang på og det vil på den måten være enkelt å kontrollere. Skatteetaten mottar også melding om dødsfall for arvelater. Det mottas ikke automatisk melding ved overføringer av gave eller arv til en mottaker. Basert på dette vil en slik løsning hvor arveskatten knyttes til arvelater/givers siste bosted og eventuelt statsborgerskap være enklere å administrere enn for eksempel forhold ved mottaker. Dersom arveskatten knyttes til giver/arvelater, ser Skatteetaten det som hensiktsmessig at reglene også baserer seg på bosted og/eller statsborgerskap, for å unngå omgåelser ved at arvelater/giver flytter fra Norge. Løsningen bør imidlertid utredes nærmere, særlig i lys av om reglene bør kombineres med regler om minimumsgrenser for antall år giver/arvelater må være utflyttet før skatteplikten opphører, lignende exit-reglene. Erfaringen fra exit-reglene slik de tidligere lød bør også benyttes ved vurdering av arveskattereglene knyttet til utflytting.

Fra Skatteetatens ståsted vil imidlertid bruk av exit-lignende regler også innebære kompliserende vurderinger. Dette særlig fordi det vil være administrativt krevende å slå fast fra hvilket tidspunkt den skattepliktige skal anses som utflyttet. Enhver person som flytter ut, vil også måtte ta stilling til exit-skattespørsmålet uavhengig av hvilke verdier de har med seg ut. Dette innebærer spørsmål om skatten skal knytte seg til hele den utflyttedes formue ved arvefallet eller kun den formuen som var opptjent før utflytting. Dersom exit-skatten kun skal knytte seg til den formuen som var opptjent før utflytting må det fastsettes av et latent arveskattegrunnlag, hvilket vil være krevende både for skattepliktige og Skatteetaten. Vurderingene må også gjøres for alle som flytter, da det ikke er mulig å forutse hvem som vil komme i posisjon til å bli arvelater i perioden de er utflyttet.

Videre er arveskatt ikke inkludert i våre skatteavtaler. Skatteavtalene vil sånn sett ikke inneholde noen regel om fordeling av skatten dersom arveskatt i legges både i Norge og ett annet land for samme arv. Dersom arveskatt ilegges i to land, må unngåelse av dobbeltbeskatningen løses ved internrettslige bestemmelser. Etter tidligere arveavgiftsregler var det ikke avgiftsplikt til Norge dersom arvelater var norsk statsborger og bodde i utlandet, og arven ble avgiftsberegnet i bostedslandet, uavhengig av hvilke fribeløp/satser som gjaldt der. Det var imidlertid alltid arveavgiftsplikt på eiendommer som arvelater eller giver eide i Norge som en type kildeskatt. Fast eiendom i utlandet var ikke arveavgiftspliktig til Norge, om det ble foretatt arveavgiftsberegning i det land eiendommen befant seg. Var giver norsk statsborger og bodde i utlandet, var det avgiftsplikt til Norge. Mottaker fikk imidlertid fradrag i den norske arveavgiften for beløp betalt i avgift for gaver i bostedslandet. Hvilke spørsmål behovet for å unngå dobbeltbeskatning utløser må utredes nærmere.

Det bemerkes at Skatteetaten ikke har utredet hvordan en arveskatt må innrettes for å være i tråd med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

8.3.2.11 Videreføring av kontinuitetsprinsippet som hovedregel

Utvalget anbefaler å videreføre kontinuitetsprinsippet, samtidig som det gis fradrag for latent skatt ved beregningen av arveskatt, eventuelt at inngangsverdien ved gevinstberegningen oppreguleres med betalt arveskatt.

Løsningen med å gi fradrag for latent skatt ved beregningen av arveskatt, vil medføre at arveskatten blir gjort opp i forbindelse med skiftet. Det er derfor ikke behov for at Skatteetaten utvikler systemløsninger for å ivareta dette. Skatteetaten slutter seg derfor i utgangspunktet til utvalgets forslag om å videreføre kontinuitetsprinsippet samtidig som det gis fradrag for latent skatt ved beregningen av arveskatt. Dette forslaget er imidlertid ikke vurdert opp mot forslaget om å oppregulere inngangsverdien ved gevinstberegningen med arveskatt, og dette må eventuelt vurderes i sammenheng nærmere ved en ytterligere utredning.

8.3.2.12 Fradrag for kostnader til begravelse

Tidligere ble det gitt fradrag for begravelsekostnader. Reglene var imidlertid krevende å håndtere da det forutsatte manuell behandling av arv- og gavemeldinger og at arveavgiftspliktige måtte dokumentere kostnader. Skatteetaten ser det derfor som hensiktsmessig at det gis et standardfradrag for gravferdsutgifter i arvelaters formue før fordeling av arveavgiftsgrunnlaget på de ulike arvinger. Hvordan et slikt standardfradrag skal utformes og fordeles må utredes nærmere. Dersom det i stedet vurderes å gi fradrag for faktiske kostnader vil det ut ifra et forvaltningsperspektiv være mest hensiktsmessig om disse kostnadene ble innrapportert som tredjepartsopplysninger. Se nærmere behov for å avklare dette under punkt 8.3.5.2.

8.3.3 Skatteforvaltning

8.3.3.1 Prinsipper og regelverk

Skatteetaten mener det vil være en fordel dersom en ny arveskatt innrettes etter skatteforvaltningslovens regler, slik som for øvrige skattearter som forvaltes av Skatteetaten. Det vil bety at løsningen i størst mulig grad bør legges opp som egenfastsetting og eventuell egenendring. Videre innebærer det at arveskatten, ved manglende egenfastsetting, kan myndighetsfastsettes av Skatteetaten. Det vil samtidig kunne være behov for enkelte særbestemmelser. Nedenfor vil vi vurdere noen sentrale skatteforvaltningsspørsmål ved en eventuell innføring av arveskatt.

8.3.3.2 Opplysningsplikt og fastsetting

I en mottakermodell, hvor man skal følge en person gjennom et helt livsløp, må det avklares hvilken rolle Skatteetaten skal ha for oppfølging. For at Skatteetaten skal kunne ha løpende oversikt over gaver og arv som utløser skatteplikt, herunder når et eventuelt fribeløp overstiges vil det være behov for å få innrapportert alle gaver som gis og all arv. En slik løpende innrapportering vil være krevende å etterleve for arv- og gavemottakerne og for Skatteetaten å forvalte, med mindre det etableres en teknisk løsning som kan håndtere disse opplysningene over tid. Alternativet vil være at den skattepliktige selv må holde oversikt over gaver og arv som mottas. Risikoen for betydelig underrapportering ved at skattepliktige selv skal holde oversikt antas å være høy. Skatteetaten anbefaler derfor at det vurderes om det skal innføres en løpende rapporteringsplikt og fastsetting for samtlige utdelinger av gave og arv som skal være med i grunnlaget for arveskatt. Det bør samtidig eventuelt utredes rapportering fra mindreårige, verger og fullmektiger. Rapporteringsplikten bør imidlertid, etter vårt syn, ikke omfatte gaver innenfor et gitt årlig fribeløp med videre, jf. punkt 8.3.2.4. En slik løsning, basert på en mottakermodell hvor en person skal følges gjennom et livsløp, vil likevel stille særlige krav til Skatteetaten når det gjelder mottak og lagring av data, særlig med hensyn til personvern og IT-støtte. Se punkt 8.3.5.2 om IT-støtte.

8.3.3.3 Egenfastsetting og egenendring

En arveskatt vil for mange arvemottakere i praksis være en engangsskatt knyttet til dødsfall hos familie eller andre nærstående og vil omfatte en stor del av befolkningen. Som redegjort for innledningsvis under punkt 8.3.22 innebærer det at det må etableres så enkle regler og prosesser som mulig. En løsning som tar utgangspunkt i skattepliktiges egenfastsetting vil derfor forutsette både materielle regler som er enkle å forstå, og at egenfastsettingen blir enkel å gjennomføre, herunder at Skatteetaten har gode løsninger for veiledning. De samme hensyn vil gjelde i gavesituasjoner, selv om det i gavetilfellene kan oppstå et større antall gjentakende fastsettinger. Skatteetatens erfaring er at behovet for veiledning etter den tidligere arveavgiften var betydelig. I 2012 hadde Skatteetaten ca. 42 000 henvendelser på telefon som dreide seg om regelverket og prosessen ved gave- og arvesaker. Dette tilsvarer om lag én henvendelse per sak, ettersom antall gave- og arvesaker for samme år var ca. 50 000 saker. I tillegg var det et ukjent antall henvendelser hvor publikum møtte opp fysisk på skattekontorene.

Hvordan en egenfastsetting kan gjøres så enkel som mulig krever en grundig utredning, hvor sentrale momenter blant annet vil være hvilke data Skatteetaten har tilgang til, i hvilken grad

tredjeparter kan pålegges rapporteringsplikter og hvordan det samlede informasjonsgrunnlag kan støtte egenfastsettingen. Det bør for eksempel stilles krav om proklama for å unngå krav lenge etter at arveskatt er fastsatt og dødsboet er avsluttet. Krav mot avdøde eller dødsboet bør meldes av kreditor uten eksempelvis å måtte gå veien gjennom arvinger, se punkt 8.3.5.2. Videre må en arveskattemodell ivareta alle typer arveoppgjør, fra enkle bo med én arving, til store komplekse boer med en stor arvekrets av legalarvinger og testamentsarvinger bosatt både i Norge og i utlandet.

Skattepliktiges adgang til egenendring må også utredes, herunder hvordan skattepliktige kan rapportere inn eiendeler avdøde eide dersom de får informasjon om disse først lenge etter at egenfastsettingen av arveskatt er gjennomført.

8.3.3.4 Skatteetaten overtar fastsetting ved offentlig skifte

I motsetning til den tidligere arveavgiftsloven legger utvalget opp til at Skatteetaten skal være skattemyndighet også ved offentlig skifte. Ved beregningen og fastsettingen av arveavgiften etter tidligere lovgivning hadde tingretten en forvaltningsrolle. Arveavgiftsvedtaket måtte derfor utformes i tråd med den daværende arveavgiftslov § 31, med særlig med vekt på klageadgang.

Skifterettens oppstilling av boet bør kunne overføres til Skatteetaten som grunnlag for arveskattefastsettingen. Dette vil kreve IT-støtte både i domstolene og Skatteetaten samt for samhandling mellom de to etatene. Dette er også framhevet i punkt 8.3.5.2 om IT-støtte. Det må også vurderes om skifteretten skal holde tilbake midler før utlodning for å dekke beregnet arveskatt, se nærmere under punkt 8.3.4 om innkreving. Videre må det vurderes om det ved skifterettens utlodning skal tas hensyn til tidligere gaver som er omfattet av skatteplikten, eventuelt om dette skal legges til i Skatteetatens utgangspunkt for skatteberegningen. Det må uansett ligge som en forutsetning at gaver meldes inn til Skatteetaten og at opplysninger om dette lagres. Videre må det vurderes hvordan etterfølgende omstendigheter skal håndteres, for eksempel dersom det avdekkes eiendeler som ikke er medtatt på det offentlige skiftet.

8.3.3.5 Endringsfrister og foreldelse

Skatteforvaltningslovens regler om frister for endring av fastsetting bør slik Skatteetaten ser det gjelde også for arveskatt, men det må vurderes nærmere om det er behov for spesielle tilpasninger.

Frist for egenendring er tre år, jf. skatteforvaltningsloven § 9-4. Fristen for Skatteetaten til å ta opp fastsettingen til endring er på 5 og 10 år jf. skatteforvaltningsloven § 12-6. Det må vurderes om disse reglene skal gjelde tilsvarende for fastsetting av arveskatt, eller om det bør etableres egne frister. Fristen kan ha stor betydning for eksempel hvor det ved behandlingen av et dødsbo kommer frem opplysninger om at tidligere arveskattepliktige gaver ikke er meldt inn, eller gaver er uriktig verdsatt. I en mottakermodell vil det oppstå spørsmål om hva som skal legges til grunn hvis mottaker har fått en gave eksempelvis 12 år tidligere som ikke er meldt inn til myndighetene. Hvis de ordinære endringsfristene skal legges til grunn, vil Skatteetaten ikke ha adgang til å beregne arveskatt eller sanksjoner i ettertid. Skal dette fravikes i arveskatt-tilfellene, så må det reguleres særskilt.

En mulighet er at det likevel skal tas hensyn til gaven ved beregningen i nåtid. Det vil si at man tar hensyn til gaver ved vurderingen av om fribeløp og beløp med lav sats er brukt opp, men ikke beregner skatten på det ikke oppgitte beløpet. Dette må imidlertid også eventuelt utredes nærmere.

Se nærmere om når endring må skje under punkt 8.3.3.7 om klage og søksmål.

8.3.3.6 Sanksjoner

Etatens sanksjonsmuligheter bør i størst mulig grad følge skatteforvaltningslovens utgangspunkt. Det bør utredes nærmere om det er behov for spesielle tilpasninger, eller behov for regulering av spesielle tilfeller.

For eksempel bør man se nærmere både på bruk av tvangsmulkt ved manglende melding og/eller bruk av tilleggs-skatt.

Det er også et spørsmål om de strenge beviskravene (krav til forsett eller grov uaktsomhet) ved skjerpert tilleggs-skatt og straff, vil gjøre at det for de fleste tilfellene vi gjelde en endringsfrist på 5 år. For beløp som er innenfor bunnfradraget (under innslagspunktet) risikerer mottakeren ikke sanksjoner ettersom tilleggs-skatten beregnes ut fra den unndratte skatten. Det vil dermed kunne være en betydelig risiko for at den som er pliktig til å rapportere unnlater det.

8.3.3.7 Klage og søksmål

Skatteforvaltningslovens regler om klage på myndighetsfastsetting bør, slik Skatteetaten vurderer det, også gjelde for arveskatten. Det bør vurderes nærmere om det er behov for spesielle tilpasninger, for eksempel forbundet med kontroll av gaver/arv som ikke utløser arveskatt, men som har betydning for eventuell senere arveskatt. Det må også tas stilling til om det er skatteklagenemnda eller Skattedirektoratet som skal være klageinstans. Også reglene om søksmål må vurderes nærmere.

8.3.4 Innkreving av arveskatt

Innkreving av skatt og avgift er i dag regulert av skattebetalingsloven og tilhørende forskrifter. Dersom det innføres en ny skatt eller avgift, vil lovens fellesbestemmelser komme til anvendelse dersom det ikke gjøres unntak eller gis særskilte regler på områder.

Det er en rekke innkrevingsregler som i dag gjelder krav på arveavgift.

Ved en innføring av arveskatt, må både de generelle innkrevingsreglenes anvendelse og behovet for unntaksregler vurderes. Skatteetaten anbefaler at innkreving av arveskatt følger samme regelverk og prinsipper som skatte- og avgiftskrav for øvrig, men med særskilte tilpasninger. Innkrevingsreglene for arveskatt må også samordnes med det pågående arbeidet med å harmonere innkrevingsregelverket i programmet Fremtidens innkreving. Se nærmere om dette i punkt 3.

Skatteetaten er enig med utvalget i at det bør ses nærmere på behovet for særregler av likviditetshensyn. Utvalget peker særlig på at det må vurderes om det er behov for særregler som kan ivareta likviditetshensyn ved overdragelse av næringsvirksomhet, for eksempel avdrags-/ utsettelsesordninger. Skatteetaten mener det bør vurderes en tilsvarende bestemmelse for arveskatt som for arveavgift, slik den fremgår av skattebetalingsloven § 10-32. Etter bestemmelsen kan mottaker i visse tilfeller få en rentefri avdragsordning over tolv år, for å lette de likviditetsproblemene som for eksempel kan oppstå ved beregning av arveavgift når en familiebedrift ble overført til ny generasjon.

Det kan også vurderes om en tilsvarende avdragsordning kan gjelde der arven for eksempel er

barndomshjem, en felles familiehytte med videre, særlig med tanke på dødsbo som bare består av den faste eiendommen og der mottaker ikke er i posisjon til å lånefinansiere arveskatten.

For dødsbo under offentlig skifte var det for arveavgiften slik at tingretten holdt tilbake verdier for å sikre betaling av arveavgift. Som nevnt fremgikk dette av arveavgiftsloven og ikke av ansvarsbestemmelsene i skattebetalingsloven. Tilsvarende bestemmelse bør vurderes innført for arveskatt.

Det er ulike ansvarsbestemmelser (solidaransvar) for arveavgift. Hvorvidt slike regler skal videreføres helt eller delvis, må etter vårt syn vurderes nærmere.

8.3.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

8.3.5.1 Om behov for regelverksutvikling og en helhetlig utredning

Som omtalen under punkt 8.3.2 har vist vil utredning av nytt regelverk etter Skatteetatens oppfatning være et omfattende arbeid. Reglene vil gripe inn i flere forvaltningsområder som må ses i sammenheng. Det vil ta tid å utrede treffsikre regler som fungerer rettferdig og med formål om å sikre ønsket fordeling av formuesverdier i samfunnet. Etablering av særregler er tradisjonelt ressurskrevende i et forvaltningsperspektiv, og vil kunne gå ut over tilliten til forvaltningen. Behov for samhandling med tredjeparter gir også regelverksutviklingen en økt kompleksitet.

Innføring av arveskatt vil kreve betydelige ressurser og kompetanse til både utredning, utvikling, implementering og forvaltning. Det er viktig at det foretas en helhetlig utredning, der både regelverk, prosess og systemtekniske løsninger vurderes samlet. Arveskatten vil også ha mange avhengigheter som må avstemmes, for eksempel til formuesskatt og eierskapsinformasjon. Den ønskede graden av automatisering vil også i stor grad påvirke løsningene og behovet for manuell saksbehandling og veiledning.

8.3.5.2 Skatteetatens forvaltning av ny arveskatt

Ved innføring av en ny arveskatt vil forvaltningsprosessene- og grunnlaget til den forrige arveavgiften ikke kunne gjenbrukes. Skatteetaten fastsatte arveavgiften ved privat skifte og gaver i et eget saksbehandlingssystem for arveavgift (ARVE) som var en del av det gamle IT-systemet for merverdiavgift, en løsning som for tiden er under modernisering. Saksbehandlingssystemet ARVE ga imidlertid svært begrenset støtte til saksbehandling og beregninger, slik denne i all hovedsak var manuell. Dette innebærer at det må utvikles helt nye løsninger fra grunnen av. Det vises til redegjørelser ovenfor for de nærmere behovene innenfor enkelte områder, som for eksempel behov for tredjepartsrapportering, forvaltningsmessige avklaringer og verdsettelsesproblematikk. Det er helt sentralt at et nytt system for arveavgift bygges opp med digitale løsninger og at det i minst mulig grad er behov for manuelle prosesser og saksbehandling, både med hensyn til skattepliktige, Skatteetaten og andre berørte, herunder tingretten.

Skatteetaten har vurdert hvilke elementer som vil måtte både vurderes og inngå i en ny arveskatt og viser nedenfor en ikke uttømmende liste av disse:

- Gave og arv
 - Melding om gitt og mottatt gave både til familie og andre
 - Melding om arv i forbindelse med dødsfall

- Støtte for verge til å håndtere mottak av arv og gave for mindreårige og andre umyndige
- Håndtering av årlig fribeløp og skattefrie gevinster
- Utenlandsforhold
- Oppbevaring av historikk for gaver og arv samt tilgjengeliggjøring av dette for skattepliktig
- Støtte både til digitale og ikke-digitale skattepliktige
- Dødsfall
 - Kommunikasjon med tingretten. Dette omfatter melding om dødsfall, testamenter, fullmakter, (u)skifteattest og utlodningskjennelser med videre
 - Støtte både offentlig og privat skifte inkludert endringer av skifteform
 - Informasjonsbrev og purring på arvemelding
 - Koordinering mellom arvelater sine arvinger etter lov, testament, avkall og avslag
 - Kommunikasjon med kreditorer inkludert innmelding av krav
 - Innsynsløsninger for skattepliktige, parter og advokater
 - Håndtering av fullmaktsforhold og vergemål
 - Fratrekk kostnader til begravelse, spesielt dersom dette skal være faktiske utgifter og ikke sats
 - Støtte både til digitale og ikke-digitale skattepliktige
- Verdsettelse og fastsetting
 - Støtte gjenbruk av opplysninger om formuesopplysninger både for gaver og arv. Det vil være forenklende om verdsettelsen av eiendelene i arveskatten kan bygge på formuesverdiene som er lagt til grunn ved skattefastsettingen for formuesskatt
 - Gi tilgang til opplysninger fra private tjenester og andre offentlige virksomheter slik som eierskapsinformasjon
 - Krever historikk for tidligere gaver og arv til den skattepliktige
 - Støtte til egenfastsetting og/eller myndighetsfastsetting/skjønnsfastsetting
- Endring
 - Håndtere manglende innmeldte gaver og arv
 - Håndtering av tilbakebetaling av skatt på arv som ved dødsfall har vært eid i mindre enn ti år, forutsatt at slike regler vedtas
- Klage
 - Støtte for klagebehandling i saksbehandlingsløsning for arveskatt. Viktig med effektiv og spesifikk IT-støtte på grunn av forventet høyt antall klager og behov for oversikt over mye informasjon fra flere aktører knyttet til klagesakene.
- Innkreving
 - Ny støtte for innkreving av arveskatt inkludert tvangsinnkreving
 - Håndtering av særregler som kan ivareta likviditetshensyn knyttet til overdragelse av næringsvirksomhet med videre, for eksempel avdrags- og /utsettelsesordninger.
- Kontroll
 - Behov for støtte til kontroll både i forbindelse med melding om gave og arv
 - Avdekke mangel på melding om gave og arv

- Samordning med gaver i skattemelding for inntekt- og formueskatt
- God tilgang til grunnlagsdata
- Sanksjoner
- Veiledning
 - Støtte til selvhjelp for skattepliktige
 - Beregning av skattemessige konsekvenser av planlagte gaver
 - Støtte til saksbehandlere slik at veiledningsarbeid kan utføres effektivt

I tillegg må samspeillet mellom ulike involverte aktører avklares. Det gjelder blant annet kreditorer og finansinstitusjoner, Brønnøysundregistrene, domstoler, Nav, Skatteetaten og begravellesbyråer. Det vil også være aktuelt å se dette i sammenheng med Digitaliseringsdirektoratets initiativ for sammenhengende tjenester med dødsfall og arv som livshendelse med oppgjør etter dødsfall som et initiativ knyttet til dette. Videre er det også nødvendig å se dette i en helhet sammen med behovet for eierskapsinformasjon.

9. Kapittel 11 Skatt på bolig og annen fast eiendom

9.1 Innledning

Utvalget foreslår en rekke endringer i gjeldende regler for skattlegging av fast eiendom, hva gjelder inntektsbeskatning, eiendomsskatt og regler om dokumentavgift ved tinglysning av hjemmelsovergang.

Flere av forslagene bygger på å gjenbruke verdier verdsatt i formuesskattesammenheng som grunnlag for andre skattearter. Utvalget foreslår for det første at en innføring av skatt på fordel av egen bolig og fritidsbolig kan basere seg på eiendommenes formuesgrunnlag. For det andre er det foreslått at en eventuell begrensning av gjeldsrentefradraget for boliglånsrenter skal ta utgangspunkt i formuesgrunnlagene for henholdsvis bolig og eventuelt annen formue. For det tredje foreslår utvalget at det gjøres obligatorisk å benytte etatens formuesgrunnlag ved utskrivning av kommunal eiendomsskatt. For det fjerde er det foreslått å ta utgangspunkt i formuesgrunnlagene ved beregning av skattepliktig arv-/gaveoverføring, jf. forslaget om innføring av arveskatt i utvalgets utredning kapittel 10.3. En slikt utstrakt bruk av formuesgrunnlagene, utover bruk kun i formuesskattesammenheng, vil innebære betydelig økt fokus på Skatteetatens formuesgrunnlag, uavhengig av om skattepliktig er i posisjon for formuesskatt eller ikke. Dette gjør at det er helt sentralt at Skatteetaten besitter kvalitativt gode data for verdsettelse av ulike formuesobjekter. I denne sammenheng vil forhold påpekt i punkt 8.2 om bedre og bredere formuesskattegrunnlag og likere verdsettelse være helt avgjørende.

Gode verdiberegninger av boligeiendommer og fritidseiendommer i Norge forutsetter blant annet at boligmodellen utvikles, jf. punkt 8.2.3.3 og at foreslått fritidsboligmodell trer i kraft og gir beregnede verdier som treffer godt. Det bemerkes at Skatteetaten i enkelte tilfeller vil ha et usikkert eller ikke-fastsatt formuesgrunnlag. Dette gjelder for eksempel der det i Skatteetatens saksbehandlingssystem blir registrert motstridende påstand om eiendommen som ikke er saksbehandlet og fastsatt av Skatteetaten. Eller for eksempel der eiendommen har flere eiere, og eierne gir ulike opplysninger om eiendommen. Det kan også være motstrid mellom for eksempel opplysninger fra skattepliktige og opplysninger fra Kartverket om tinglyste omsetninger.

Dette kan medføre at det vil kunne være utfordringer med å knytte skatteplikten til korrekte skattepliktige, samt gi fullstendige formuesgrunnlag til kommunene. Det bemerkes videre at Skatteetaten ikke har modeller for verdsettelse av eiendom i utlandet, og formuesgrunnlagene fastsettes i all hovedsak av den skattepliktige selv. I en eventuell videre utredning av utvalgets forslag må disse utfordringene i Skatteetatens formuesgrunnlag hensyntas.

Jo mer usikker og variert verdsettelsen eller verdianslaget for formuesfastsettelsen er, desto større er risikoen for at beskatningen blir uriktig. En uriktig skattekasting vil kunne føre til redusert tillit til skattesystemet. Det er derfor helt sentralt at det ved vurderingen av endringer av skattesystemet legges vekt på at grunnlaget for beskatningen er av tilstrekkelig kvalitet. Dette vil gjøre seg stadig mer gjeldende i den grad beskatningen skal baseres på eksisterende formuesverdier, uavhengig av observerbare markedsverdier eller faktiske inntektsstrømmer.

De foreslåtte reglene vil medføre en skatteskjerpelse for skattepliktige som eier bolig-/ fritidseiendom. For å sikre god etterlevelse av nye regler er det helt sentralt at disse er enkle å forstå for de skattepliktige som treffes av dem. En stor andel av befolkningen eier eiendom og deres behov for veiledning knyttet til dagens regler er stort. Skatteetatens undersøkelser viser at beskatning av eiendom er ett av de områdene der skattepliktige i størst grad henvender seg til Skatteetaten med spørsmål. Enkelte av utvalgets regelendningsforslag vil, slik Skatteetaten vurderer det, kreve kompliserte beregninger for at korrekt skattegrunnlag skal kunne fastsettes. Dette vil for eksempel være tilfelle for forslaget om innføring av skatt på leieverdi av egen bolig/ fritidsbolig, hvor skattegrunnlaget blant annet er tenkt å ta hensyn til skattepliktig leieinntekt fra samme eiendom. Informasjon om skattepliktig leieinntekt mottas først når skattemeldingen leveres, og det vil i tilfelle være behov for å se nærmere på hvordan slik leieinntekt skal kunne hensyntas i skattegrunnlaget for en skatt på leieverdi.

Som påpekt innledningsvis i punkt 1.2.4.2 er bruk av tredjepartsinformasjon ett av de viktigste tiltakene for å sikre god etterlevelse og riktig beskatning. Flere av forslagene fra utvalget vil imidlertid forde at det etableres nye egenrapporteringsforpliktelser for skattepliktige, da Skatteetaten i stor grad vil mangle objektiv digital dokumentasjon for å fastsette et korrekt skattegrunnlag. Dette gjelder blant annet forslagene om skatt på leieverdi der skattepliktig har leid ut deler av samme eiendom, utvidelse av skatteplikten for salg av egen bolig og fritidsbolig samt utvidelsen av skattegrunnlaget knyttet til utleie i egen bolig. Forslagene vil også innebære at skattetrekkmelding og forhåndsutfylt skattemelding i mindre grad vil kunne gjenspeile skattepliktiges inntekter/fradragsberettigede kostnader. Regler som bygger på egenrapporteringer fra skattepliktige øker risikoen for feil, i tillegg til at det påvirker Skatteetatens muligheter for automatiserte prosesser. Dette vil kunne øke behovet for manuelle etterkontroller.

Flere av forslagene underbygger også viktigheten av et sentralt eierregister med korrekte og oppdaterte opplysninger om hvem som er eier av formuesobjektet, hvilken verdi formuesobjektet har og så videre. God tilgang på korrekte opplysninger har, som nevnt i punkt 1.2.4.3, avgjørende betydning for at det fastsettes riktig skatt.

Skatteetatens vurderinger av administrative og økonomiske konsekvenser vil omtales fortløpende under vurderingene av de konkrete forslagene.

9.2 Skatt på leieverdi av egen bolig og fritidsbolig

9.2.1 Generelt

Utvalget foreslår å innføre en skatt på leieverdien av egen bolig og egen fritidsbolig, som skal ta utgangspunkt i eiendommens formuesgrunnlag.

Den foreslåtte regelen vil være en skatteskjerpelse for boligeiere i forhold til gjeldende regelverk. Forslaget er langt på vei basert på tidligere regler om prosentligning, som ble opphevet med virkning fra inntektsåret 2005.

Nedenfor gis enkelte merknader fra Skatteetaten knyttet til regelendringsforslaget. I det videre vil begrepene «skatt på leieverdi» og «fordel av bruk av egen bolig/fritidsbolig» brukes om hverandre uten at dette har noen innholdsmessig betydning.

9.2.2 Definisjon av egen bolig og egen fritidsbolig

9.2.2.1 Generelt

Utvalget har ikke gitt nærmere føringer på hva som skal til for at en bolig/fritidsbolig blir omfattet av regelen om skatt på leieverdi av egen bolig og egen fritidsbolig.

Sett hen til tekstboks 11.2 «Inntekt av å bo i egen bolig» på side 301, hvor utvalget viser til at det er eierens bruk av boligen som gir eieren avkastning av boligkapitalen, kan man forstå utvalget dithen at det er selve bruksretten som utgjør fordelene og som skal være gjenstand for skattlegging. Videre, at ved skattlegging av bruksretten skal fordelene settes til samme verdi på bakgrunn av at skattepliktig bruker den faste eiendommen til bolig- eller fritidsformål, uavhengig av den skattemessige klassifiseringen av eiendommen som sådan. Dette fordrer i så fall nærmere utredning om hva som skal utgjøre en bruksrett til bolig- eller fritidsformål.

Dersom fordelsbeskatningen i stedet skal knytte seg til eierskap av egen bolig/egen fritidsbolig, må det avklares hvilken kategorisering av eiendommene som skal legges til grunn – defineringen slik formuesskattereglene oppstiller eller defineringen som følger av reglene om salg og utleie av fast bolig-/fritidseiendom eller eventuell annen klassifisering.

9.2.2.2 Kategorisering basert på formuesskatterettslige prinsipper

Matrikkelen – som er Norges offisielle eiendomsregister og som forvaltes av Kartverket – inneholder informasjon om eiendomsgrenser, areal, bygninger, boliger og adresser. For formuesskatteformål er det avgjørende hvordan eiendommen er kategorisert i matrikkelen, uavhengig av eiers faktiske bruk av eiendommen. Dette vil si at en eiendom som er registrert som boligeiendom i matrikkelen, men som eieren bruker til fritidsformål, vil være en sekundærbolig i relasjon til formuesskattereglene.

Dersom foreslått regelverk skal bygge på de formuesskatterettslige prinsipper, må det avklares om det kun er primærboliger (der skattepliktig bor ved inntektsårets utgang) som skal omfattes eller om også sekundærboliger (andre boligeiendommer enn primærbolig) skal inkluderes.

Ved å innlemme sekundærboliger vil man kunne treffe eiere av boligeiendommer som bruker boligeiendommen til fritidsformål, slik som påtenkt. Imidlertid vil man også treffe skattepliktige som eier flere eiendommer som i matrikkelen er kategorisert som boligeiendom, selv om de ikke brukes av skattepliktig selv verken til bolig- eller fritidsformål.

9.2.2.3 Kategorisering basert på inntektsskatterettslige prinsipper

Skattefritaket for utleie og gevinst er knyttet til bruken av eiendommen og forståelsen av begrepene «egen bolig» og «egen fritidsbolig» i skatteloven § 7-2 og § 9-3.

Når det gjelder egen fritidsbolig må eieren etter gjeldende rett, som utgangspunkt, over tid benytte eiendommen i rimelig omfang som fritidseiendom. Det vil si normal ferie- og fritidsbruk. Det avgjørende er om eiendommen etter en helhetsvurdering fremstår som eierens egen fritidsbolig. En byleilighet kan dermed anses som en fritidsbolig, dersom skattepliktige bruker denne til fritidsformål. Definisjonen av egen fritidsbolig vil kunne utfordres der for eksempel skattepliktig bruker eiendommen som egen fritidsbolig i kombinasjon med annen bruk i løpet av samme inntektsår. For eksempel vil dette være tilfelle der eier bruker fritidsboligen dels selv og dels leier ut fritidsboligen til boligformål, eller der eier bruker fritidsboligen som egen bolig deler av året. Slik ulik bruk kan føre til at eiendommen mister sin karakter av å være fritidsbolig²⁰.

For vurderingen av egen bolig, legges det etter gjeldende rett til grunn at skattepliktig kun kan ha én egen bolig, og egen bolig er den boligen som er den skattepliktiges faste bopel og som anses som dennes hjem.²¹ Registrert adresse i folkeregisteret vil være et sentralt moment i vurderingen av hvor skattepliktig har «egen bolig», men er ikke avgjørende. Det er det reelle og faktiske hjemmet som skal legges til grunn for vurdering av hva som er «egen bolig». I de fleste tilfeller er det ikke tvil om hvilken bolig som skattepliktige har brukt som egen bolig. Skatteetaten erfarer imidlertid at det i praksis jevnlig oppstår spørsmål om hva som er kriteriene for at en bolig skal være brukt som «egen bolig» etter skatteloven § 9-3 annet ledd bokstav b. Problemstillingen oppstår særlig i tilfeller hvor skattepliktig eier mer enn én bolig og bruker boligene i ulik grad. En eventuell oppheving av skattefritak ved realisasjon av pendlerbolig og fritidsbolig, slik utvalget foreslår, vil kunne innebære at det oppstår ytterligere kompliserte grensedragninger av hva som skal anses som «egen bolig» og «egen fritidsbolig».

9.2.2.4 Oppsummering

Dersom utvalgets forslag vurderes gjennomført anbefaler Skatteetaten at det utredes nærmere hva som ligger i «egen bolig» og «egen fritidsbolig». Det vises også i denne forbindelse til punkt 9.2.4, hvor det pekes på sammenhengen mellom skattepliktiges adgang til å kreve beregningsgrunnlaget justert og definisjonen av egen bolig og egen fritidsbolig.

9.2.3 Definisjon av bruk

Etter utvalgets forslag er det fordelene av egen bruk av egen bolig og fritidsbolig som søkes skattlagt.

Skatteetaten mener at det må foretas nærmere avklaringer med hensyn til rekkevidden av skattleggingen av bruken, det vil si at det må avklares om det er tilstrekkelig for inntreden av beskatning av leieverdi av egen bolig/fritidsbolig at eiendommen står tilgjengelig for eierens bruk eller om eieren også faktisk må bruke boligen/fritidsboligen. Dersom det ikke er tilstrekkelig for skatteplikt at boligen er tilgjengelig for eieren, vil det oppstå spørsmål om hvilke minstekrav til bruk som er nødvendig for at bruk av boligen skal medføre fordelsbeskatning. Videre blir det et spørsmål om bruken skal vurderes over tid, skal for eksempel det forhold at fritidsboligen ikke benyttes ett år få betydning for fordelsbeskatning aktuelle inntektsår. Dette vil særlig komme på

20 Skatte-ABC 2022/2023 under emnet «Bolig -realisasjon» punkt B-15-5.2

21 Skatte-ABC 2022/2023 emnet «Bolig – utleie (fritaksbehandling)» rundt vurderingen av «egen bolig» punkt B-17-4.2.1

spissen for boliger/fritidsbolig som står ubrukte i lengre perioder. Det samme gjelder for dødsbo som omfatter bolig og fritidsbolig. I den grad arvinger benytter en fritidsbolig eid av et dødsbo, må det vurderes om og i så fall hvordan bruksretten i slike tilfeller skal beskattes.

Det må i tillegg avklares om skattepliktig skal kunne skatlegges for leieverdi av flere boliger og fritidsboliger som skattepliktig eier og/eller bruker. Dette kommer særskilt på spissen der eierskap er avgjørende for inntreden av skatt på leieverdi, men vil også være sentralt for spesielt boliger brukt til fritidsformål der regelverket fordrer en faktisk bruk fra eiers side. Etter gjeldende rett kan en skattepliktig for eksempel opparbeide seg brukstid i flere fritidsboliger samtidig.

Det bør tydeliggjøres dersom det er meningen at fordelsbeskatning for bruk av egen fritidsbolig skal skje for hver enkelt fritidsbolig i tillegg til innføring av full skatteplikt ved realisasjon av egen fritidsbolig, jf. punkt 9.7 nedenfor. Etter nåværende regler om skattefritak for utleie/salg av egen fritidsbolig, vil skattepliktig ha et insentiv til at boliger som brukes lite skal anses som vedkommendes egen fritidsbolig. Dersom det blir innført skatteplikt ved salg av egen fritidsbolig og samtidig beskatning av leieverdi for bruk av egen fritidsbolig, vil det i flere tilfeller kunne oppstå spørsmål om når en bolig ikke er i bruk eller brukes så vidt lite at den ikke anses som egen fritidsbolig.

9.2.4 Beregningsgrunnlag

Utvalget mener at formuesgrunnlaget av egen bolig og egen fritidsbolig bør benyttes som grunnlag for beregning av skatt på leieverdi.

Dagens beregning av antatt markedsverdi for boligeiendommer følger av skatteloven § 4-10, og bygger på statistikk fra Statistisk sentralbyrå, hvor det tas hensyn til boligtype, byggeår, areal og geografisk beliggenhet. Som påpekt av utvalget i kapittel 10.2.6.3, er det rom for forbedringer av verdsettelsesmodellen for å øke treffsikkerheten. Dette er også nærmere omtalt i punkt 8.2.3.3 over.

Når det gjelder fritidsboliger finnes det per i dag ingen beregningsmodeller for å anslå eiendommens markedsverdi. Dagens formuesverdier på fritidseiendommer gir i mange tilfeller ikke et reelt bilde av eiendommens markedsverdi. Det vises imidlertid til høringsnotat fra oktober 2021 om et nytt verdsettelsessystem for fritidsboliger i formuesskatten som bygger på en maskinlæringsmodell (fritidsboligmodellen).²² En innføring av skatt på leieverdi på egen fritidsbolig før fritidsboligmodellen er iverksatt, vil medføre at man i liten grad oppnår målsettingen om et korrekt anslag på markedsverdi som beregningsgrunnlag. En regelendring om skatt på leieverdi av egen fritidsbolig bør etter Skatteetatens oppfatning ikke gjennomføres før ikrafttredelse av den nye modellen for verdsettelse av fritidsboliger.

Beregningsmodellen for bolig og den forventede nye modellen for verdsettelse av fritidsboliger vil kun gi en antakelse om eiendommens markedsverdi. Spesifikke egenskaper ved eiendommen, for eksempel der eiendommen er av ekstra dårlig standard, er ikke nødvendigvis tatt tilstrekkelig hensyn til i beregnet markedsverdi og skattepliktig kan derfor risikere å få et for høyt eller for lavt formuesgrunnlag på sin eiendom. Det vil derfor i enkelte tilfeller være behov for å kunne justere den beregnede markedsverdien/formuesgrunnlaget. Vi forstår det slik at skattepliktig i slike tilfeller på vanlig måte kan kreve nedsettelse av formuesgrunnlaget basert på dokumentert markedsverdi etter skatteloven § 4-10 annet og sjette ledd. Etter gjeldende rett foreligger det ikke en materiellrettslig hjemmel for å kreve formuesgrunnlaget oppjustert basert på dokumentert markedsverdi.

22 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nytt-verdsettelsessystem-for-fritidsboliger/id2874614/>

Dersom egen bolig og fritidsbolig i relasjon til skatt på fordel av egen bruk defineres annerledes enn det som legges til grunn formuesskatterettslig (matrikkel), vil det være problematisk å knytte nedsettelsesprosessen til et regelverk som definerer bolig og fritidsbolig ulikt. I tilfeller der en eiendom brukes som fritidsbolig av eieren, men eiendommen står oppført som boligeiendom i matrikkelen, vil eiendommen formuesskatterettslig bli behandlet som en sekundærbolig. Dersom man i forhold til utvalgets forslag om skatt på leieverdi av egen fritidsbolig tar utgangspunkt i eiers bruk av eiendommen, vil en skattepliktig som ønsker å endre beregningsgrunnlaget for skatt på leieverdi av egen fritidsbolig måtte endre formuesgrunnlaget til eiendommen som sekundærbolig og ikke som fritidsbolig. Det vil derfor være uheldig med to ulike definisjoner av samme eiendom innenfor samme regelverk.

Dersom formålet er å treffe alle skattepliktiges bruk av eiendom til eget fritidsformål, bør også boliger som ikke er registrert i matrikkelen som fritidsbolig, men som blir brukt som fritidsbolig, omfattes av eventuell skatteplikt ved bruk av egen fritidsbolig. Det vises her til punkt 9.2.2.2. Disse boligene vil som nevnt over få formuesgrunnlaget verdsatt etter modellen for boligeiendommer.

Skatteetaten har ikke modeller som beregner verdi på eiendom i utlandet. Skattepliktige må selv fastsette beregningsgrunnlaget for slike eiendommer. Etter gjeldende regelverk skal både bolig- og fritidseiendommer i utlandet og på Svalbard verdsettes etter de regler som gjelder for fritidseiendommer i Norge. Dette innebærer at formuesverdien for denne type eiendommer i svært mange tilfeller bygger på historiske kostpriser for eiendommen og ikke en reell markedsverdi. Skatteetaten vil i mindre grad ha mulighet til å føre kontroll med om en skattepliktig eier eiendom i utlandet og verdsettelse av denne.

9.2.5 Beregning av fordel

9.2.5.1 Generelt

Utvalget mener at det er gode grunner til å innføre skatt på leieverdien av egen bolig og fritidsbolig over noe tid. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at fordelene settes til 1 prosent av markedsverdien, men at på sikt bør satsen økes til et nivå som samlet tilsvarer netto beregnede leieinntekter (leieverdi) med full innfasing i løpet av en fem til tiårsperiode.

Etter Skatteetatens oppfatning er det flere utfordringer ved en slik beskatning som bør utredes nærmere;

- Hvordan skal beregning av fordel foretas der boligen/fritidsboligen kun er eid og/eller brukt av eieren en del av året. Skal beregningen gjøres forholdsmessig utfra hvor lang periode vedkommende skattepliktig har eid og/eller brukt eiendommen basert på dager, måneder eller lignende? Under de tidligere prosentligningsreglene ble fordelsbeskatningen begrenset til antall hele måneder.
- Hvordan skal beregning av fordel gjennomføres der skattepliktige har hatt ulik eierandel i eiendommen eller brukt ulike deler av eiendommen i løpet av det samme inntektsåret?
- Som nevnt over under punkt 9.2.3, må det også tas stilling til hvilken betydning det skal ha dersom det er perioder hvor eiendommen eller deler av eiendommen ikke blir brukt verken av eieren selv eller andre. Dette er et spørsmål om det er tilstrekkelig for beskatning av leieverdi at boligen står tilgjengelig for eieren, slik at boligen må være leid ut i sin helhet for at beskatning av leieverdi eventuelt ikke skal inntre for aktuelle eiendom, eller om skattepliktig kan unngå fordelsbeskatning av for eksempel deler av boligen/fritidsboligen

ved å kun bruke en del av eiendommen selv. Dersom det er flere bygninger på samme eiendom, hvor ikke alle skal være gjenstand for fordelsbeskatning for eier, vil det bli oppstå utfordringer knyttet til hvilke bygninger som skal inngå i beregningsgrunnlaget. Dersom bygninger på samme eiendom skal unntas beskatning etter en konkret vurdering av hvilken funksjon boligen har for eieren/den som bebor eiendommen, vil dette kunne medføre utfordringer med å automatisere prosessen i Skatteetatens systemer.

9.2.5.2 Fradrag for eiendomsskatt

Utvalget foreslår videre at eiendomsskatt som er betalt for en boligeiendom bør være fradragsberettiget i inntektsskattegrunnlaget for den samme boligeiendommen, slik at skatt på leieverdi reduseres tilsvarende. En nærmere gjennomføring av forslaget er ikke omtalt. Skatteetaten forstår det slik at tilsvarende fradragsrett for eiendomsskatt også må gjelde for fritidsboliger som er gjenstand for skattlegging av leieverdi etter dette forslaget.

Videre oppfatter vi at det skal være fullt fradrag for eventuelt betalt eiendomsskatt uavhengig av om skattepliktig leier ut deler av egen bolig/egen fritidsbolig eller ikke. Det må utredes nærmere hvordan fradraget for eiendomsskatt skal påvirke beregnet fordel av egen bolig/fritidsbolig dersom samme kostnad også er kommet til fradrag ved skattepliktig utleieinntekt, se punkt 9.3.2 nedenfor.

Dersom Skatteetaten på en enkel måte skal kunne beregne en korrekt leieverdi må betalt eiendomsskatt bli innrapportert som tredjepartsopplysning. Etter Skatteetatens oppfatning bør dette rapporteres inn fra kommunene. Dersom det alternativt pålegges skattepliktige å rapportere dette inn til Skatteetaten, forut for innlevering av skattemeldingen, vil det etter Skatteetatens oppfatning være en stor risiko for både manglende innrapportering og feil.

9.2.5.3 Unngåelse av dobbeltbeskatning

Utvalget foreslår også at for å motvirke at deler av egen bolig/fritidsbolig som leies ut skattlegges to ganger, må det innføres regler som hindrer dobbeltbeskatning.

For boligeiendom som leies ut, foreslås det at skattepliktige blir beskattet for den forholdsmessige andelen av boligen som ikke er utleid. Utvalget gir ingen nærmere føringer for hvordan man ser for seg at beregningen for unngåelse av dobbeltbeskatning skal gjennomføres. Det må derfor utredes nærmere om den forholdsmessige andelen skal basere seg på for eksempel

- areal i boligen som er utleid opp mot totalt areal, eller
- anslått utleieverdi av areal utleid i forhold til anslått utleieverdi på hele boligen, eller
- om total anslått utleieverdi av boligen skal reduseres med faktisk nettogleieinntekt krone for krone.

Vurderinger knyttet til forholdsmessige andeler av samme bolig er krevende. Slike opplysninger vil måtte gis av skattepliktig selv og en slik omfattende grad av egenrapportering fra mange skattepliktige, forut for innlevering av skattemeldingen, vil som nevnt over være utfordrende og øke risikoen for feil. Opplysninger skattepliktige for eksempel må rapportere inn er areal/ utleieverdi av utleid del av boligen og areal/antatt utleieverdi av egen del av boligen og eventuelt opplysninger om faktisk netto leieinntekt fra utleid del av boligen.

I tillegg vil det være skattepliktige som i løpet av et inntektsår kombinerer flere ulike type utleieferhold i den samme boligen. For eksempel kan to rom i boligen ha blitt leid ut på korttidsvilkår i tre uker i sommerferien, i tillegg til at en sokkelleilighet har blitt leid ut hele året. Dette vil komplisere de vurderinger skattepliktig må foreta og gi opplysninger om.

Dersom reglene som skal hindre dobbeltbeskatning baseres på forholdet mellom anslått utleieverdi for utleid areal og areal brukt selv, vil det måtte avklares hvordan utleieverdien skal beregnes for eksempel for boliger som ligger i typiske sesongområder. Skal man ta utgangspunkt i en tenkt gjennomsnittlig utleieverdi av utleid areal uavhengig av faktisk leieperiode, eller skal det ses hen til faktiske perioder boligen er utleid for dermed å få utleieverdier på utleid areal som gjenspeiler høy-/lavsesong?

Et alternativ er å bruke faktiske leieinntekter. Sett i sammenheng med at utvalget legger opp til en fordelsbeskatning som tilsvarer netto leieinntekt av skattepliktiges bruk av boligen, må eventuelt nedjustering for beregnet fordel basert på faktiske leieinntekter knyttes til tilsvarende nettogleieinntekt fra utleid areal for at det skal være sammenlignbare grunnlag.

Ved bruk av faktiske leieinntekter som grunnlag for nedjustering av beregnet fordel, vil det kun være behov for at eieren gir opplysninger om faktisk leieinntekt. Ved eventuell innføring av skatteplikt for all utleie, vil dette være en opplysning eieren også må oppgi i denne sammenheng. Opplysninger om faktisk leieinntekt, vil også gi en sammenheng i systemet ved at det kun er eiere som oppgir leieinntekter som vil få redusert beskatning av fordel ved egen bruk av eiendommen i tillegg til fradraget for eiendomsskatt. En nedjustering av beregnet fordel basert på faktiske leieinntekter vil imidlertid kunne medføre at nedjusteringen blir uforholdsmessig stor sett opp mot eierens egen bruk av eiendommen. Det kan være flere årsaker til at en slik situasjon kan oppstå. For det første kan leieverdien som grunnlag for beskatning av eieren ikke treffe sammenlignet med markedsleie, dette kan avhenge av hvordan regelen om skatt på leieverdi innrettes. Videre kan særlig fordelaktig sesongutleie medføre at utleie noen perioder av året, gir vesentlig høyere leie enn andre perioder. Dette kan medføre at eierens beskatning blir redusert uforholdsmessig mye sett opp mot egen bruk av eiendommen. Dette kan tilsi at det må vurderes om det er nødvendig med regulering som sikrer at ikke eiere som leier ut deler av egen eiendom får fastsatt for lav fordel ved egen bruk av eiendommen, eksempelvis i form av at det kun gis en reduksjon av beregnet fordel for faktiske leieinntekter inntil en viss prosentsats av total leieverdi. For å unngå tilpasningsmuligheter, kan det også med fordel utredes nærmere i hvilken grad utleie som skal redusere beskatning av eierens fordel, må være basert på markedsmessige vilkår.

Når det gjelder fritidsboliger peker utvalget på at slike eiendommer gjerne er utleid i sin helhet deler av året, og at det derfor bør vurderes andre løsninger for nedjustering av beregnet fordel knyttet til utleid del, som for eksempel baserer seg på antall dager i året boligen er utleid. Skatteetaten viser til at fritidsboliger har en mer variabel bruk enn egen bolig og at normal bruk av fritidsbolig er begrenset til en andel av året. Dette skaper utfordringer ved å fastsette en sammenligningsperiode mellom utleid periode og egen bruk.

Det er således behov for å utrede nærmere hvordan regelverket for å unngå dobbeltbeskatning ved utleie av bolig og fritidsbolig skal utformes. En regel der skattepliktig enten blir skattlagt for leieinntekter fra hele sin egen bolig/fritidsbolig eller blir fordelsbeskattet for bruk av hele aktuelle eiendom, vil kunne gi synergieffekter ved at skattepliktige i større grad får en oppfordring til å gi opplysninger om leieinntekter for å unngå beskatning av fordel ved bruk av egen bolig.

En måte å unngå å måtte beregne en nedjustering av skattepliktig leieverdi der boligen/ fritidsboligen er leid ut, er å se hen til de tidligere prosentligningsreglene. Skatteplikten for leieinntektene blir da ansett konsumert av eierens beskatning for leieverdi. Regelen vil imidlertid ikke treffe på tilsvarende måte som etter det foreslåtte regelverket fra utvalget.

9.2.6 Særlig om nærståenderegelen

Regelen i skatteloven § 7-1 om skattefritak for eiers fordel ved egen bruk av bolig eller fritidseiendom, gjelder også for nære slektninger av eieren (for eksempel barn, søsken, foreldre, besteforeldre, søskenbarn, nevø/niese) som bruker boligen/fritidseiendommen vederlagsfritt når disse bærer alle driftskostnader.

Under de tidligere prosentligningsreglene ble prosentligning gjennomført på brukerne, det vil si at den nærstående ble beskattet for bruken. Dette var i samsvar med at det var bruksrettigheten som var objektet for beskatning. Det må utredes hvilken betydning innføring av beskatning av leieverdi av egen bolig og egen fritidsbolig får for nærståendes bruk av eiers bolig eller fritidsbolig.

Ved innføring av eventuell arveskatt må også fordelene ved bruk av nærståendes bolig vurderes nærmere.

9.2.7 Særlig om andelshavere i boligselskap

Dersom dagens skattefritak for fordel ved bruk av egen bolig skal endres, antar Skatteetaten at det samme også vil gjelde for andelshavere i boligselskaper, jf. skatteloven § 7-1 første ledd bokstav b. Formålet med reglene for andelshavere i boligselskaper er blant annet å skattlegge andelshavere og selveiere mest mulig likt, jf. Ot.prp. nr. 21 (1991-92) punkt 3.3.1. Skatteetaten antar at dette formålet skal være retningsgivende også fremover.

For boligselskaper og andelshavere er det særregler i skatteloven § 7-3. Slike selskaper anses ikke som egne skattesubjekter dersom minst 85 prosent av leieinntektene og dekning av felleskostnader kommer fra andelshaverne, jf. bestemmelsens tredje ledd. Andelshaverne skattlegges da for sin andel av selskapets skattepliktige inntekter og formue (deltakerfastsetting).

Etter § 7-3 sjette ledd har andelshaverne skatteplikt for «andre inntekter som ikke har tilknytning til selve eiendommen». Bestemmelsen er ansett å være uttømmende, slik at inntekter med tilknytning til eiendommen dermed vil være skattefrie. Boligselskap som har «[u]tleieinntekter, for eksempel ved utleie til barnehage eller butikk, vil således som utgangspunkt ikke være skattepliktige, verken for selskapet eller andelshaverne», jf. Skatte-ABC 2022/23 side 220 punkt B-9-5-3.

Slike inntekter skulle tidligere inngå i prosentinntekten, se vurdering i Ot.prp. nr. 21 (1991-1992) punkt 3.3.2.3. Man mente den gang at direkteligning av slike inntekter ville medføre uforholdsmessig mye arbeid – særlig på grunn av praktiske vanskeligheter med utskillelse av kostnader tilknyttet slike inntekter sett opp mot at inntektene ville bli lave fordelt på den enkelte andelshaver.

Da prosentligningsreglene ble opphevet fra og med inntektsåret 2005, ble slike inntekter helt skattefrie.

Vi antar at det er mulig å videreføre dette skattefritaket som i dag, men at utvalgets mål om bred

beskatning av inntekter fra fast eiendom og innføring av skatteplikt for andelshavernes egen bruk av boenhet i boligselskap, kan tilsi at også skattefritaket for boligselskapets øvrige inntekter bør vurderes på nytt. Dette må i så fall utredes nærmere.

9.2.8 Særlig om barn som eier eiendom

I enkelte tilfeller er det mindreårige som eier fast eiendom, både boliger og fritidsboliger. En innføring av beskatning av leieverdi for barn vil medføre at barnet, når det blir selvstendig skattepliktig, får en skattebelastning uavhengig av om barnet har øvrige inntekter eller egen betalingsevne. Når barn eier eiendom vil i mange tilfeller foresatte, eller andre voksne, bruke eiendommen. Det må vurderes nærmere hvordan beskatning av leieverdi skal foretas i disse tilfellene.

Det må vurderes nærmere om disse tilfellene skal reguleres særskilt, herunder hvem som skal være rett skattesubjekt. Slike tilfeller har likheter med nærstående tilfellene, og det vises til punkt 9.2.6.

9.2.9 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om innføring av skatt på leieverdi av egen bolig og egen fritidsbolig, skal ta utgangspunkt i eiendommens formuesgrunnlag. I den forbindelse vises det til punkt 2.4.4 vedrørende bruk av etatens formuesgrunnlag som grunnlag for andre skattearter.

Skatteetaten har et eget system for beregning av antatt markedsverdi for boligeiendommer. For å kunne fastslå leieverdi av egen fritidsbolig må det, som nevnt tidligere, forutsettes at den nye modellen for verdsettelse av fritidsboliger er innført. Skatteetaten har, som nevnt tidligere, ingen modell for årlig beregning av anslag på markedsverdi på bolig- og fritidseiendommer i utlandet eller på Svalbard.

En beregning av leieverdi på boliger og fritidsboliger, vil som utgangspunkt ikke kreve særlig systemutvikling for etaten. Som nevnt ovenfor vil det imidlertid måtte innføres ulike rapporteringsløsninger som ivaretar korrekt beregning av skattepliktig leieverdi, herunder beregning av fradrag for eiendomsskatt, reduksjon av beregnet fordel der boligen/fritidsboligen har vært utleid med videre. Skatteetatens utviklingskostnader vil følgelig avhenge av reglenes kompleksitet og hvor presis leieverdien skal beregnes. For boliger og fritidsboliger i utlandet må skattepliktige selv gi opplysninger om markedsverdi for at Skatteetaten kan fastsette korrekt leieverdi.

Utvalget foreslår å innføre skatt på leieverdi av egen bolig/fritidsbolig over noe tid. Dersom skattlegging av leieverdi baseres på opplysninger Skatteetaten allerede sitter på i dag, og det ikke forutsettes at opplysninger om for eksempel leieinntekter eller eiendomsskatt hensyntas i leieverdiene, vil en innføring kunne gjennomføres innenfor vår årlige systemrevisjon. Det vil imidlertid være behov for oppdatering av Skatteetatens eksterninformasjon og det må, av erfaring, forventes en økning av skattepliktiges behov for veiledning.

Rimelighetshensyn taler for at skattlegging av fordel bruk av egen bolig og fritidsbolig, bør samsvare med den skattepliktiges faktiske bruk med hensyn til tid og omfang. Opplysninger om faktisk bruk av egen bolig/fritidsbolig, vil måtte baseres på de skattepliktiges egenrapportering. Imidlertid vil et slikt vurderingstema medføre risiko for feil ved egenrapportering, og medføre at Skatteetaten i praksis vil ha begrensede muligheter til å kontrollere i hvilken grad og omfang skattepliktige faktisk har brukt sin bolig/fritidsbolig.

Hensynet til en enkel og klar regel, og hvor det unngås krevende bevistema og tilpasningsmuligheter, taler etter Skatteetatens syn for at all bolig og fritidsbolig som skattepliktige har tilgjengelig for bruk, skal fordelsbeskattes for den skattepliktige – uavhengig av faktisk bruk. Dette vil også være forvaltningsmessig enklest for Skatteetaten.

For å unngå dobbeltbeskatning når skattepliktige har skattepliktige leieinntekter på bolig eller fritidsbolig, bør det tilstrebes å finne frem til en beregningsmetode som i enklest mulig grad kan ta hensyn til praktiske tilfeller. Å legge opp til to ulike beregningsmodeller for unngåelse av dobbeltbeskatning ved utleie av egen bolig og fritidsbolig, vil være kompliserende både systemmessig og ikke minst utfra et brukerperspektiv. Skatteetaten mener imidlertid at det er vesentlige utfordringer med å utarbeide en beregningsmodell som klarer å hensynta delvis utleie, eierskap deler av året, ulike type utleieforhold, andre skjønsmessige vurderinger og så videre. Dette selv om det velges en modell som baserer seg på fradrag for faktiske leieinntekter.

Det er foreslått at betalt eiendomsskatt på aktuelle eiendommer skal redusere inntektsskattegrunnlaget med tanke på skatt på leieverdi. Det bør i så fall etableres en ny rapporteringsløsning fra kommunene til Skatteetaten om betalt eiendomsskatt fordelt etter eierandel for den enkelte skattepliktige. Dette vil kunne sikre at grunnlaget for skatt på leieverdi blir korrekt. Eksisterende løsning for utveksling av formuesgrunnlag fra Skatteetaten til kommunene, antas ikke å kunne ivareta en slik rapportering. Alternativet er at skattepliktig selv må oppgi opplysninger om betalt eiendomsskatt på aktuelle eiendom i skattemeldingen, med den konsekvens dette erfaringsmessig får for kvalitet på opplysningen.

Gitt reglenes kompleksitet, antall skattepliktige som blir berørt, vil regelendringsforslaget kunne generere betydelige henvendelser til etaten og binde opp store ressurser til veiledning. Videre vil et komplekst regelverk, basert på skjønsmessige vurderinger, øke behovet for manuell saksbehandling og kontroll.

9.3 Oppheve skattefritaket for langtidsutleie

9.3.1 Generelt

Utvalget anbefaler at skattefritaket for langtidsutleie av inntil halvparten av egen bolig regnet etter utleieverdien oppheves. Tilsvarende gjelder skattefritaket som gjelder for langtidsutleie av hele eller en større del av boligen regnet etter utleieverdien, for inntil kr 20 000 i inntektsåret.

Skatteetaten legger til grunn at regelendringsforslaget gjelder skattepliktiges egen bolig, det vil si skattepliktiges hjem i henhold til skatteloven § 7-2.

Skattegrunnlaget foreslås satt til brutto leieinntekter med sjablongmessig fradrag for løpende kostnader og vedlikeholdskostnader tilsvarende någjeldende regler for delvis utleie av fritidsbolig og korttidsutleie av egen bolig. Det legges til grunn at utvalgets forslag om fjerning av bunnfradraget i sjablongbeskatningen, se punkt 9.4 nedenfor, også skal gjelde for langtidsutleie i egen bolig.

Ved å oppheve skattefritaket for langtidsutleie av egen bolig, vil all utleie av egen bolig og egen fritidsbolig behandles likt.

Foreslått regel vil medføre at flere blir skattepliktige for utleieinntekter fra egen bolig, og vil innebære en betydelig skatteskjerpelse for de som i dag leier ut egen bolig skattefritt.

Det bemerkes at ved eventuell innføring av skatteplikt for utleieinntekter fra egen bolig, hvor det kun gis fradrag for kostnader etter en sjablongmetode, er det avgjørende at den materielle hjemmelen blir tydeliggjort slik at forholdet til lovens utgangspunkt om fradrag for kostnader i skatteloven § 6-1 avklares.

Nedenfor pekes det på enkelte forhold knyttet til regelendringsforslaget som Skatteetaten mener bør utredes nærmere.

9.3.2 Fradragsretten ved sjablongmetode

Utvalget foreslår at det skal gis en fradragsrett gjennom en sjablongmetode, som innebærer at det kun gis et sjablongmessig fradrag på 15 prosent av brutto leieinntekter til dekning av løpende kostnader knyttet til leieforholdet, herunder vedlikeholdskostnader.

Bruk av sjablongmessig fradrag vil kunne medføre urimelige resultater i enkelttilfeller. Dette kan eksempelvis gjelde der utleieobjektet krever større vedlikeholdsarbeid.

Fradragsretten for kostnader knyttet til utleie vil avhenge av om det er tale om utleie i egen bolig eller utleie i annen boligeiendom. For sistnevnte tilfeller vil det være full skatteplikt for netto leieinntekt herunder full fradragsrett for kostnader knyttet til utleieforholdet (regnskapsbehandling). Det vil kunne være risiko for at skattepliktige tilpasser egen bruk av aktuell bolig slik at vedkommende får fradrag for faktiske kostnader i perioder med høye kostnader (bruker ikke boligen selv) og sjablongmessig fradrag i perioder med lavere faktiske kostnader (tar i bruk boligen selv). Det må dermed vurderes om det er behov for overgangsregler som hindrer uønskede tilpasninger.

På denne bakgrunn bør det etter vår vurdering utredes nærmere om sjablongfradraget bør økes og hvilke kostnader som eventuelt ikke skal inngå i sjablongfradraget.

Ved skattepliktig utleie i dag har utleier fradragsrett for eiendomsskatt. Forutsatt at det innføres skatteplikt på all utleie, vil dermed også eventuell eiendomsskatt være fradragsberettiget ved utleie av egen bolig. Dersom kostnader ved utleie skal fastsettes ved bruk av sjablong, må det tas stilling til om eiendomsskatt skal være omfattet av sjablongen eller ikke. Det er ikke alle kommuner som har innført eiendomsskatt, så dette må hensyntas i en vurdering av om det skal inkluderes i sjablongen eller ikke.

9.3.3 Konsekvenser for virksomhetsvurderingen

Dersom skattepliktig driver utleie i egen bolig i tillegg til annen utleieaktivitet, oppstår spørsmålet om utleien i egen bolig skal ses i sammenheng med annen utleieaktivitet i forbindelse med en virksomhetsvurdering. Etter gjeldende rett vil utleie i egen bolig som fritaksbehandles etter skatteloven § 7-2 som utgangspunkt holdes utenfor vurderingen av om eventuelt øvrig utleieforhold skal anses som virksomhet. Dersom utleieaktiviteten i egen bolig i seg selv kan klassifiseres som virksomhet, må det imidlertid foretas en vurdering av om denne virksomhetsaktiviteten er felles med annen utleieaktivitet utenfor egen bolig. Dette vil først og fremst være aktuelt ved omfattende korttidsutleie i egen bolig.

Det må vurderes hvordan utleie i egen bolig etter utvalgets forslag skal vurderes med tanke på annen utleieaktivitet og virksomhetsvurderingen. Videre, må det også vurderes om det fortsatt er hensiktsmessig med en sondring mellom korttidsutleie og langtidsutleie hva gjelder virksomhetsvurderingen når den skattemessige behandlingen av begge leieforhold i egen bolig

likestilles. Etter Skatteetatens vurdering gir det mindre sammenheng i regelverket at utleieaktivitet i egen bolig som er skattepliktig skal holdes utenfor virksomhetsvurderingen dersom skattepliktig har annen utleieaktivitet utenfor egen bolig.

9.3.4 Tredjepartsopplysninger

Skatteetaten mottar ikke tredjepartsopplysninger om leieinntekter fra egen bolig, unntatt i tilfeller hvor utleie skjer via utleieformidler med rapporteringsplikt til Skatteetaten. Innrapportering av leieinntekter vil derfor i all hovedsak være basert på utleiers egne opplysninger.

Regelendringsforslaget vil føre til at all utleie i egen bolig blir skattepliktig. Som påpekt i punkt 9.1, vil en slik utvidelse av skattegrunnlaget knyttet til utleie i egen bolig fordre opplysninger fra de skattepliktige for at skattegrunnlaget skal kunne fastsettes. Dette vil, som nevnt tidligere, øke risikoen for feil skattefastsetting.

Det bør utredes en utvidelse av rapporteringsplikten for opplysninger knyttet til eiendommer for at Skatteetaten kan beregne for eksempel korrekt leieverdi og preutfylle denne i skattemeldingen. En utvidelse av rapporteringsplikten kan for eksempel være å innføre opplysningsplikt for

- leietakere om betalt leie. Det vil imidlertid være tvilsomt om dette vil bidra med data av tilstrekkelig god kvalitet.
- banker i forbindelse med oppretting av depositumskonto til sikkerhet for skyldig leie, skader på husrommet med videre. Opplysningsplikten for bankene kan gå ut på å gi opplysninger om kontraktsparter, utleieeiendom, totalt betalt leie med videre.

I tillegg kan det vurderes å innføre pliktig bostedsregistrering på studiested. Skatteetaten bruker folkeregisteret som kilde for å finne hvem som er bosatt på en adresse, og om andre enn eier av eiendommen bor i aktuell bolig. Studenter som leier bolig på studiestedet, er en stor leietakergruppe og etter Skatteetatens erfaringer vil studenter i mange tilfeller opprettholde bostedsregistrering i foreldrehjemmet i henhold til dagens folkeregisterregler mens de studerer. En eventuell endring av folkeregisterregelverket må imidlertid vurderes opp mot hensynene dette regelverket skal ivareta.

9.3.5 Forholdet til forslaget om beskatning av leieverdi for eieren

Forslaget om å oppheve skattefritaket for langtidsutleie må ses i sammenheng med forslaget om å innføre skatt på leieverdi av egen bolig. Som påpekt under punkt 9.2.5.3, vil innholdet i en regel om unngåelse av dobbeltbeskatning bli meget kompleks og utfordrende å praktisere både for de skattepliktige og Skatteetaten.

Avslutningsvis under punkt 9.2.5.3 har Skatteetaten tatt til orde for at dersom beskatning av utleieverdi innføres, bør det vurderes om en løsning tilsvarende de tidligere prosentligningsreglene kan være mer hensiktsmessig å innføre. Dette vil i så fall innebære at det ikke innføres skatteplikt for alle leieinntekter fra utleie av egen bolig. En slik modell vil være skattemessig gunstigere for utleiere dersom beskatningen av fordel ved egen bolig er lavere enn inntektene knyttet til utleie av egen bolig. Det kan eventuelt utredes nærmere om grensen i så fall bør være inntil 50 prosent som i dag eller om den skal settes lavere.

9.3.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om å oppheve skattefritaket for langtidsutleie av egen bolig, vil medføre at all utleie

av egen bolig og egen fritidsbolig behandles likt. Dette vil i seg selv innebære en forenkling for Skatteetaten både i forbindelse med veiledning, skattefastsetting og kontroll.

Dagens regelverk for utleie er komplisert for skattepliktige og det påvirker også etterlevelsen, samt at skattepliktige har et stort behov for veiledning. Utvalgets forslag innebærer at både skattepliktige og Skatteetaten vil slippe dagens vurderinger av om utleien utgjør mer eller mindre enn 50 prosent av boligens utleieverdi, samt sontringen mellom langtids- og korttidsutleie. I tillegg vil ikke skattepliktige måtte fordele fradrag mellom egen boligdel/korttidsutleie og eventuelt den delen i egen bolig med skattepliktig langtidsutleie. Endringer av utleieaktiviteten i løpet av et inntektsår eller i ulike deler av boligen, vil heller ikke skape utfordringer. Denne forenklingen vil ikke gjøre seg fullt ut gjeldende dersom tilsvarende kompliserte vurderinger rundt forholdsmessig bruk av bolig selv/utleie fremdeles må foretas i forbindelse med realisasjon av egen bolig, jf. forslaget om å stramme inn skattefritaket for salg av egen bolig under punkt 9.6.

Det er under punkt 9.3.2 pekt på at sjablongfradrag vil kunne medføre urimelige resultater i enkelttilfeller. En løsning med fradrag for faktiske kostnader vil imidlertid trolig medføre et relativt stort veilednings- og kontrollbehov fra Skatteetaten sin side. Skatteetaten antar at det både vil være store utfordringer knyttet til de skattepliktiges kjennskap til og anvendelse av aktuelle skatteregler, særlig knyttet til fradrag samt bevismessige problemstillinger knyttet til dokumentasjon av utgifter. Hensynet til et enkelt og praktikabelt regelverk for skattepliktige og Skatteetaten, tilsier at det bør benyttes sjablong ved fradrag for kostnader.

Skatteetaten har per i dag kun tredjepartsopplysninger om utleieinntekter der utleie har skjedd gjennom en utleieformidler, jf. skatteforvaltningsloven § 7-5. Skattegrunnlaget må således i stor utstrekning innhentes fra de skattepliktige selv i forbindelse med levering av skattemeldingen. Dette vil medføre risiko for lavere etterlevelse og feil ved egenfastsetting. Det vises i denne forbindelse til punkt 9.3.4 over, hvor det foreslås enkelte regelendringsforslag for å øke Skatteetatens tilgang på kvalitativt gode opplysninger av betydning for skatting av leieinntekter.

Det finnes eksisterende løsninger i Skatteetatens systemer for innberetning av utleieinntekter fra skattepliktige, samt saksbehandling av skattepliktig utleieinntekt. Dette gjelder både for utleie hvor det gis fradrag for faktiske kostnader og der fradrag gis etter en sjablongregel. Regelendringsforslaget vil ikke medføre nevneverdig behov for systemutvikling. Samtidig støtter Skatteetaten at korttidsutleie og langtidsutleie skatlegges etter samme sats, slik at skattepliktige og Skatteetaten slipper å foreta sontring mellom ulike utleieforhold i samme boligeiendom.

9.4 Fjerne bunnfradraget i reglene for korttidsutleie av egen bolig/utleie av egen fritidsbolig

9.4.1 Generelt

Utvalget foreslår å opprettholde en sjablongbeskatning for korttidsutleie av egen bolig og utleie av egen fritidsbolig, men at bunnfradraget på kr 10 000 oppheves. Skatteetaten forstår det slik at det heller ikke vil være aktuelt med et bunnfradrag etter regelendringsforslaget om fjerning av skattefritaket for langtidsutleie i egen bolig, jf. punkt 9.3 over.

Endringsforslaget vil innebære en skatteskjerpelse for eiere av boligeiendommer som driver med korttidsutleie i egen bolig, samt skattepliktige som leier ut egen fritidsbolig.

En skatteregel der 85 prosent av leieinntekten blir gjenstand for skattlegging, kan medføre at skattebelastningen vil kunne slå urimelig ut, dersom det ikke samtidig oppstilles en adgang for å kreve faktiske kostnader til utleieforholdet i den grad disse overstiger sjablongen på 15 prosent. I denne forbindelse vises det til vurderinger gjort i punkt 9.3.2.

Ved korttidsutleie betales oftest provisjon til utleieformidler. Ved skattlegging av leieinntekter vil det tas utgangspunkt i den totale leieinntekten før eventuell provisjon til utleieformidler trekkes ut. Et sjablongfradrag på 15 prosent kan således medføre en begrenset fradragsrett for reelle kostnader til inntekts ervervelse ut over kostnaden til provisjon. Dette vil også være aktuelt ved langtidsutleie via utleieformidler. Det bør på denne bakgrunn utredes om sjablongfradraget bør økes noe for å sikre at det gis fradrag for alminnelige kostnader knyttet til inntekts ervervelse. Alternativt kan det vurderes om provisjonskostnader eventuelt skal kunne trekkes ut av total leieinntekt og således ikke omfattes av grunnlaget for sjablongbeskatning.

9.4.2 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om å fjerne bunnfradraget i reglene for korttidsutleie av egen bolig og utleie av egen fritidsbolig vil ikke ha nevneverdige administrative og økonomiske konsekvenser for Skatteetaten.

9.5 Begrense rentefradraget for boliglånsrenter

9.5.1 Generelt

Utvalget foreslår subsidiært, dersom dagens regler om skattlegging av inntekt fra egen bolig videreføres, at det bør vurderes å begrense fradraget for gjeldsrenter knyttet til boliggjeld.

Utvalget viser til at dersom det innføres begrensninger bør det i prinsippet skilles mellom gjeldsrenter på lån som kan gi skattepliktige inntekter og andre gjeldsrenter.

Skatteetaten er enig i det prinsipielle utgangspunktet at generelt fradrag for renter på lån til egen bolig og forbruksgjeld ikke er i samsvar med skattelovgivningens hovedregel om at det skal gis fradrag for kostnader som er pådratt for å erverve, vedlikeholde eller sikre skattepliktig inntekt.

Skatteetaten er videre enig med utvalget at det er utfordrende i praksis å skille mellom ulike typer investeringer, og at det ved utredning av eventuelle nye regler må tas hensyn til mulige tilpasninger.

Utvalget foreslår en modell hvor det gis forholdsmessig fradrag basert på skattepliktiges formuesgrunnlag. Vi forstår det slik at gjeldsrentefradraget reduseres basert på hvor stor andel av formuen som egen bolig utgjør sett opp mot skattepliktiges samlede formue. Slik vi forstår utvalget vil formue i form av egen fritidsbolig i seg selv ikke gi grunnlag for begrensning av rentefradraget. For å kunne få til en automatisert beregning av nedjustert gjeldsrentefradrag, må det tas utgangspunkt i matrikkelens kategorisering av eiendom. For å fange opp eierskap til egen bolig er det naturlig å ta utgangspunkt i at det er eierskap til primærboliger som skal medføre en gjeldsrentereduksjon.

Skatteetaten er enig i at en modell basert på sjablong i utgangspunktet fremstår som administrativt enklere å håndtere. Samtidig er det også vesentlig utfordringer knyttet til en slik modell.

Skatteetaten vil i det følgende påpeke enkelte forhold knyttet til utvalgets forslag. Ved videre utredning av eventuell reduksjon i fradrag for private renter, anbefaler Skatteetaten at det

innhentes erfaringer fra Danmark og Finland som har innført begrensninger i rentefradrag på boliglån. Det må også vurderes om det bør utredes nærmere hvorvidt regelendringsforslaget kan få betydning for annet regelverk som knytter ytelse/ordning opp til skattepliktiges betalingsevne, eventuelt til skattepliktiges alminnelige inntekt.

Selv om nåværende regel om fradrag for renter ikke nødvendigvis er i samsvar med prinsippene i det skattemessige systemet, fremhever Skatteetaten at regelen er relativt enkel å forstå og administrere, da Skatteetaten mottar tredjepartsopplysninger av god kvalitet på lån opptatt i finansinstitusjoner i Norge.

9.5.2 Bruk av Skatteetatens formuesgrunnlag

Det er flere kapitler i utredningen som omhandler formuesgrunnlagene og ulike problemstillinger knyttet til blant annet verdsettelse av ulike eiendeler.

I foreslått beregningsmodell vil verdsettelse av alle typer formuesobjekter være av betydning for beregningen av gjeldsrentereduksjonen. Som påpekt i punkt 2.3.2 og 2.4.3 foreligger det en rekke utfordringer knyttet til verdsettelse av enkelte formuesobjekter, eksempelvis problematikken knyttet til verdsettelse av ikke-børsnoterte aksjer og immaterielle eiendeler. Regelendringsforslaget fordrer også at det må tas hensyn til formue i utlandet, som Skatteetaten vil ha mindre oversikt over. Skatteetaten har heller ikke modeller for å beregne verdi av bolig og fritidsbolig i utlandet. Korrekt fastsetting av denne type formuesobjekter vil således i all hovedsak baseres på egenfastsetting fra skattepliktige.

Skatteetaten viser til at det vil være usikkerhet knyttet til verdiene som vil danne grunnlag for en eventuell sjablong for begrensning av rentefradraget. Desto mer usikkerhet og variasjon det er knyttet til verdianslagene, jo mer vil dette medføre at en sjablongregel vil få større preg av vilkårlighet.

Formuesgrunnlagene tar utgangspunkt i skattepliktiges eiendeler og gjeld per 31.12 i inntektsåret. Skattepliktige kan foreta både kjøp og salg i løpet av året. En bolig kan eksempelvis bli kjøpt i starten eller slutten av et inntektsår. Per i dag vil en skattepliktig som lånefinansierer egen bolig få fullt fradrag for gjeldsrenter dersom boligen kjøpes og selges innenfor samme inntektsår.

Regelendringsforslaget vil kunne gi insentiver for skattepliktige til å fastsette egen bolig som sekundærbolig. For skattepliktiges «egen bolig», vil omfattende utleie kunne ha betydning for skattefritaket i relasjon til gevinstbeskatning ved salg. For disse boligene vil ikke skattepliktige ha samme insentiv til å fastsette boligen som utleiebolig, uten at dette går på bekostning av muligheten for å selge boligen uten beskatning av gevinst.

9.5.3 Fradragsretten etter sjablongmetode

Ved å begrense fradragsretten for boliglånsrenter basert på forholdet mellom verdien av egen bolig og verdien av øvrig formue, vil det kunne oppstå urimelige resultater i enkelttilfeller der låneopptaket knytter seg til skattepliktig inntekt.

Dette vil for eksempel være tilfelle for skattepliktige som eier egen bolig og som foretar et låneopptak utelukkende med det formål å investere i skattepliktig inntekt. Disse vil få redusert gjeldsrentefradraget sitt basert på forslaget. For å oppnå lavere rente, vil det kunne være aktuelt å ta opp lån med sikkerhet i egen bolig for å investere i egen virksomhet eller aksjer. Dersom det ikke gis fullt fradrag for renter til låneopptak for investering i for eksempel egen virksomhet,

kan dette medføre at det blir redusert investering i slik virksomhet. Mangel på fradrag vil øke kostnaden for investor for slike investeringer og dermed redusere nivået på investeringene.

Videre kan skattepliktiges egen bolig være delvis utleid. Dersom leieinntekten fra egen bolig er skattepliktig, kan dette tilsi en rett til fradrag for en forholdsmessig andel av rentene knyttet til den utleide delen av boligen. Dersom dagens skattefritak ved gevinst for delvis utleid bolig opprettholdes slik at skattepliktige kan selge hele boligen uten beskatning av en eventuell gevinst, gjør ikke de samme hensyn seg gjeldende og tilsier at utleid del av egen bolig også bør inngå i grunnlaget for beregning av gjeldsrentereduksjon.

Et alternativ til sjablongredusert gjeldsrentefradrag er å utrede nærmere i hvilken grad det er mulig å knytte avskjæring av rentefradrag til et faktisk boliglån. Dette innebærer at begrensning i rentefradraget fordrer at skattepliktig har et boliglån, og ikke basere begrensningen i rentefradraget utelukkende på at skattepliktig eier egen bolig kombinert med en eller annen form for lån. Dette kan eksempelvis gjøres ved at begrensning av rentefradraget skal inntre der det foreligger en tilknytning mellom låneopptak og egen bolig, typisk ved at det er pant i egen bolig som sikkerhet for lånet. Skatteetaten har ikke tallgrunnlag for hvor mange som har pant i egen bolig som sikkerhet for lånet, men antar at det vil gjelde for en stor andel av de som har tatt opp lån i forbindelse med kjøp av egen bolig. Dette vil imidlertid kunne medføre at skattepliktige med eiendeler som gir inntekter og dermed rett til fradrag for renter, vil kunne tilpasse fordelingen av egenkapital og lån mellom de ulike eiendelene for å oppnå høyest mulig fradragsrett. Det må eventuelt vurderes unntaksregler for å unngå uheldige tilpasninger.

Som også nevnt under punkt 9.3.1, er det viktig at regler som angir en fradragsrett basert på sjablongberegninger utformes slik at forholdet til skatteloven § 6-1 er avklart.

9.5.4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om å begrense rentefradraget for boliglånsrenter fordrer at Skatteetaten etablerer løsninger som foretar en forholdsmessig beregning basert på den skattepliktiges ulike eiendeler slik disse fremgår av skattemeldingen. Dette vil være systemteknisk mulig å etablere, og slike beregninger foretas allerede i dag i forbindelse med for eksempel avkortning av gjeld ved beregning av nettoformue og begrensning av rentefradrag i Norge ved visse utenlandsformuer.

For at prosessen skal kunne bli automatisert, bør reglene være enkle og det bør unngås at det foretas konkrete skjønnsmessige vurderinger av ulike eiendeler i forbindelse med Skatteetatens utskrivning av skattetrekksmelding eller forhåndsutfylling av skattemeldingen.

Ettersom forslaget vil treffe bredt, det vil si alle boligeiere med gjeld, er det særskilt viktig at regelverket blir forståelig for de skattepliktige. Skatteetaten erfarer imidlertid at skattepliktige oppfatter de nåværende modellene som begrenser fradrag for gjeld i formue og renter ved utenlandsformue som kompliserte og vanskelige å forstå. Det antas således at regelendringsforslaget som avgrenser rentefradraget og forutsetter en relativt komplisert forholdsmessig beregning, trolig vil være vanskelig å forstå for skattepliktige, noe som kan påvirke den alminnelige tilliten til Skatteetaten.

Det bemerkes videre at rentefradraget er et av de fradragene hvor det i dag gjøres mest feil fra de skattepliktige sin side, typisk i forbindelse med fordeling av gjeldsrentefradraget mellom ektefeller og samboere. Det er en klar risiko for at omfattende endringer rundt retten til rentefradrag, vil føre til mange feil i egenfastsettingen. Særlig vil dette gjelde når regelen er ny.

Den foreslåtte endringen vil gjøre fradrag for renter vesentlig mer komplisert sammenlignet med nåværende regulering, noe som vil øke risikoen for feil og øke behovet for veiledning og kontroll.

9.6 Endring av reglene for skattefritt salg av egen bolig

9.6.1 Generelt

Utvalget har vurdert tre ulike modeller for endring av dagens regler for skatteplikt ved salg av egen bolig;

- Alternativ 1: Begrense skatteplikten til gevinster over et visst bunnbeløp med videre.
- Alternativ 2: Avgrense skattefritaket til gevinst som reinvesteres i ny bolig innen en bestemt frist.
- Alternativ 3: Innføre en botidsmodell som tar hensyn til botiden i de fem siste eierårene før realisasjon og skattlegger gevinsten forholdsmessig i henhold til botid.

Utvalget har kommet til at alternativ 3 om botidsmodell vil være den beste måten å bøte på både tilpasningsmulighetene og de uheldige terskelvirkningene som følger av dagens unntaksregler. Samtidig foreslår utvalget at gjeldende brukshindringsregler bør videreføres, og at den etablerte praksisen om at pendlere kan opparbeide botid i to boliger samtidig bør oppheves.

Foreslått modell vil kunne medføre en skatteskjerpelse for enkelte skattepliktige, samtidig som forslaget vil redusere tilpasningsmulighetene for de som driver med kjøp, salg og utleie av bolig i større omfang. Forslaget vil videre få stor betydning for pendlere som i dag har mulighet for å opparbeide seg botid i flere boliger, og dermed oppnå skattefritak ved salg av pendlerbolig.

Slik Skatteetaten vurderer det vil forslaget redusere terskelvirkningen etter dagens regler, hvor hele gevinsten tas til beskatning dersom realisasjon skjer mer enn ett år etter fraflytting ettersom det ifølge forslaget skal ses hen til en eierperiode på opptil fem år forut for realisasjon og gevinsten blir skattlagt forholdsmessig etter faktisk botid. Forslaget vil i utgangspunktet ikke berøre de skattepliktige som fra og med ervervstidspunktet bor i egen bolig frem til den realiseres.

Utvalget har imidlertid ikke kommentert hvilken betydning delvis utleie av egen bolig eventuelt vil få for skatteplikten for gevinsten/fradragsrett for tapet ved realisasjon av boligen. Dersom utleid areal uansett skal gevinstbeskattes i forbindelse med en realisasjon, vil dette kunne ha som konsekvens at ellers lønnsom utleieaktivitet blir ansett som ikke lønnsom som følge av økt gevinstbeskatning ved salg. I denne sammenheng må det også ses hen til endringsforslagene knyttet til skjerpet beskatning av leieinntekter fra egen bolig, punkt 9.3 og 9.4 over. Samlet vil foreslåtte regler knyttet til utleie og salg av egen bolig, kunne medføre at det blir en økt samlet skattebelastning som vil kunne få betydning for tilbudet av utleieboliger på markedet.

Forslaget vil også kunne innebære en lempning i kravet om botid, med mindre det innføres en minstetid for botid på 12 måneder. Dette er nærmere omtalt under punkt 9.6.4 nedenfor.

Utvalget har i mindre grad utredet utformingen av en ny botidsmodell, men vi vil likevel kommentere enkelte sider av endringsforslaget nedenfor.

9.6.2 Objektet for regelendringsforslaget

Etter gjeldende regelverk er skattefritaket for salg av bolig knyttet til om skattepliktig har eid og brukt boligen som sin egen bolig i ett av de to siste årene før realisasjonen, jf. skatteloven § 9-3 annet og tredje ledd. Som nevnt under punkt 9.2.2.3 over, vil egen bolig være den boligen som anses som vedkommendes hjem. Registrert adresse i folkeregisteret vil være et sentralt moment for vurderingen av hvor skattepliktig anses å ha «egen bolig», men etter dagens praksis er det faktisk bruk og ikke folkeregistrert bosted som er avgjørende. Det legges til grunn at det er denne definisjonen som skal benyttes for regelendringsforslaget knyttet til salg av egen bolig. Gjeldende forståelse av «egen bolig» bør imidlertid avklares ytterligere slik at det blir tydeligere hva som er avgjørende for å bestemme at en bolig er brukt som «egen bolig».

Etter forslaget må det ses hen til skattepliktiges bruk av boligen i inntil fem år tilbake i tid. Perioden som skal vurderes vil etter forslaget utvides fra ett til fem år. Dette kan ut ifra bevismessige og kontrollmessige hensyn være utfordrende da det er skattepliktige som vil måtte definere faktisk bruk.

Ved en eventuell innføring av beskatning av leieverdi på egen bolig, kan det utredes om beskatning av leieverdi knyttet til egen primærbolig i inntektsår forut for salget skal være et vilkår for skattefritak ved salg av egen bolig. En beskatning av leieverdi på egen bolig vil gi en god indikasjon på at boligen er blitt brukt som egen bolig av skattepliktig i relasjon til skatteloven § 9-3. Skattebelastningen som skatt på leieverdi utgjør, vil da kunne kobles direkte mot et skattefritak ved salg av egen bolig.

9.6.3 Beregning av botidsperiode

Utvalget har ikke utredet hvordan tidsperioden for botid skal beregnes.

Etter dagens regelverk er det, som nevnt over, avgjørende for skattefritak for gevinst om eieren har brukt boligen som egen bolig i minst ett av de to siste årene før realisasjonen. Det er ikke krav om at botiden er sammenhengende og det avgjørende er antall dager. Dagene telles løpende og botiden er oppfylt så snart lovens minimumskrav er nådd. Tilsvarende faller skattefritaket bort så snart boligen er fraflyttet og det er løpt et tilstrekkelig antall dager uten botid. Eieren må sannsynliggjøre botiden.

For å unngå flest mulig terskelvirkninger, mener Skatteetaten at tilsvarende metode bør legges til grunn for den foreslåtte modellen. Det avgjørende blir da antall dager botid over en løpende periode på opptil fem år. For beregning av skattepliktig gevinst blir den avgjørende perioden dato for realisasjon av eiendommen og til samme dato fem år tidligere. Det må avgjøres om det i denne forbindelse er hensiktsmessig å runde av antall dager til nærmeste måned eller lignende. Samtidig vil dette kunne skape terskelvirkninger og gi større insentiv til tilpasninger. Skatteetaten vil anta at å unngå større terskelvirkninger, kan være prosessdempende. Dersom regelen eksempelvis innrettes slik at det er hele år som er avgjørende, vil det kunne få vesentlig økonomisk betydning for en skattepliktig å komme over eller under terskelen.

9.6.4 Krav om minste botidsperiode

Utvalget foreslår at i tilfeller skattepliktige har eid boligen i kortere tid enn fem år, bør botiden i eiertiden være avgjørende.

Utvalget omtaler ikke krav til minste botid for å oppnå skattefritt salg. Etter nåværende regler

må boligen minst ha vært brukt som egen bolig i ett år før realisasjon. Skatteetaten mener at det må vurderes å innta samme minstekrav til botid før salg også under en eventuell ny modell. Begrunnelsen for skattefritaket er knyttet til at boligen er skattepliktiges egen bolig. Allerede i dette ligger et minimumskrav til bruk av boligen både i omfang og tid. Dersom det ikke reguleres en minimumstid for botid, vil dette kunne gi grunnlag for uheldige tilpasninger og resultater.

Avtale om kjøp av bolig kan være inngått i lengre tid før innflytting, for eksempel ved erverv av prosjektert bolig (kjøp av kontraktsposisjon). Dette kan innebære at det allerede er en latent gevinst knyttet til boligen ved innflytting. Skattepliktig vil imidlertid som hovedregel først anses som privatrettslig eier av boligen når boligen er ferdig og overtas av skattepliktig. Dersom det ikke er minimumstid til botid og botid kun skal tilsvare eiertiden, vil dette kunne medføre at boligen kan selges med skattefri gevinst i løpet av svært kort tid. Slike tilpasninger er ikke i samsvar med regelens formål og bør etter Skatteetatens oppfatning unngås.

9.6.5 Delvis utleie og betydning for skattefritak for gevinst

Utvalget har ikke kommentert betydningen av delvis utleie av skattepliktiges egen bolig. Det er uklart om skattefritaket skal begrenses til den delen av boligen skattepliktige bruker selv eller om fritaket også omfatter delvis utleid bolig fullt ut.

Etter dagens regelverk følger det av skatteloven § 9-3 tredje ledd bokstav b at skattepliktig oppnår skattefritak for hele gevinsten, også der boligen er utleid. Dette forutsetter at eieren har brukt minst halvparten av bygningen, regnet etter utleieverdien, som egen bolig og den øvrige delen har vært utleid til boligformål.

Dersom formålet er å sikre en skattefri gevinst kun på egen bolig, bør skattefritaket ikke strekkes lenger enn til den delen av den aktuelle bolig som skattepliktig faktisk bor i selv. I denne forbindelse må det vurderes om det skal settes en nedre grense for tillatt utleie som ikke vil påvirke skattefritaket ved realisasjon, og det bør avklares om det skal sondres på utleie av hele/deler av egen bolig og korttids-/langtidsutleie i egen bolig. Skattefritaket for egen bolig skal vurderes over fem år og utleien av boligen kan variere over tid. Det er derfor viktig med klare regler for hvordan ulike utleieforhold skal påvirke reglene om skattefrihet ved realisasjon av egen bolig.

Utleie vil også ofte være begrunnet i finansiering av skattepliktiges anskaffelse av egen bolig og/eller avkastning på kapitalen investert i boligen. Ser man dette regelendringsforslaget i sammenheng med forslaget om å utvide skatteplikten for leieinntekter i egen bolig, se punkt 9.3 og 9.4, vil økt skattebelastningen kunne påvirke mange skattepliktiges personlige økonomi.

Dersom unntaket for skatteplikt for realisasjon av egen bolig skal begrenses, er et alternativ at eieren kun får fritak for beskatning for den del av boligen som eieren bruker selv som egen bolig. En slik regel vil imidlertid medføre kompliserte og skjønnsmessige vurderinger for skattepliktige og Skatteetaten. Det må da vurderes skattepliktiges ulike boligdelene, basert på for eksempel utleieverdi/areal av utleid del vs. utleieverdi/areal av del brukt til egen bolig. Når det gjelder vurdering av forholdsmessig andel knyttet til henholdsvis egen bruk og utleie, er det naturlig å se hen til hvordan forslaget om innføring av skatt på leieverdi eventuelt utformes, herunder unngåelse av dobbeltbeskatning, se punkt 9.2.5.3.

Nedenfor knyttes det enkelte kommentarer til ulike måter å verdsette de ulike delene av boligen på.

En vurdering av utleieverdien av utleid areal og den del som skattepliktig bruker selv som egen bolig, har i praksis vist seg å være krevende. Ved fastsettelse av utleieverdi på den delen som eieren selv bruker, vil det normalt ikke foreligge en observerbar markedsverdi som kan gi veiledning i vurderingen av boligdelens utleieverdi. Videre vil utleieverdien av utleid areal måtte vurderes ulikt avhengig av om arealet leies ut på korttids- eller langtidsutleievilkår. Det antas at det vil være noe enklere å anslå en utleieverdi av hele boligen i stedet for kun av det arealet som er brukt som egen bolig. Et alternativ vil derfor kunne være at man vurderer faktisk leieinntekt opp mot anslått leieverdi for hele boligen. Metoden vil likevel kunne gi uriktige resultater dersom måten for å anslå leieverdi er upresis, eller der deler av boligen er leid ut på korttidsutleie og leieinntektene er høye.

Et annet alternativ er fordeling etter areal. Areal er i seg selv en mer observerbar og objektiv størrelse enn utleieverdi. Samtidig vil ikke arealet nødvendigvis gi et korrekt uttrykk for verdien av de ulike boligdelene. Dette var også begrunnelsen for at regelen ble endret i tidligere skattelov fra nettopp areal til utleieverdi, med virkning fra og med inntektsåret 1987. En bolig består normalt av ulike typer areal, eksempelvis primærrrom, bod, garasje, og samme type areal kan ha ulik verdi etter hvor det er i boligen, eksempelvis kjeller og toppleilighet.

En vurdering av bruken av boligen vil først oppstå på et salgstidspunkt og det vil kunne være krevende å skulle vurdere bruk av boligen opptil fem år tilbake i tid. Dersom det fortsatt skal foretas denne type vurderinger rundt forholdet mellom utleid del og del brukt til egen bolig, anbefaler Skatteetaten at det utredes nærmere hvilken fordelingsnøkkel mellom utleid del og egen boligdel som skal anvendes, det vil si areal/utleieverdi/annet. I våre merknader til innføring av skatteplikt for utleie av deler av egen bolig, se punkt 9.3.6, er det fremhevet at full skatteplikt vil være en forenkling for både skattepliktige og Skatteetaten, ved at vurderinger av forholdsmessig utleieverdi ikke må foretas. Denne forenklingen oppnås ikke fullt ut dersom disse vurderingene likevel må foretas ved salg av boligen. Dersom det skal være adgang til å ha noe utleie av egen bolig uten at det påvirker gevinstbeskatning ved realisasjon, kan det vurderes om eventuelt dagens grense for utleie som ikke påvirker skattefritaket skal settes lavere enn inntil 50 prosent av boligens utleieverdi. På denne måten vil fortsatt utleie av mindre betydning, eksempelvis en hybel i sokkeletasjen, kunne gjennomføres uten betydning for skattefritaket, mens mer omfattende tilpasninger unngås.

9.6.6 Kjøp av ny bolig og overgangsperiode

Dersom skattefritak for gevinst ved salg av egen bolig fordrer bruk av boligen på realisasjonstidspunktet og potensielt fem år tilbake i tid, vil det kunne oppstå urimelige tilfeller dersom skattepliktig flytter ut av egen bolig før realisasjonstidspunktet.

I overgang mellom to boliger vil det være varierende hvordan skattepliktige vil bruke de to boligene. Skattepliktige som kjøper og tar i bruk ny bolig før salg av tidligere bolig, vil ha en periode der den tidligere boligen ikke blir brukt som egen bolig før salget. Hvor lang tid denne perioden blir, vil kunne avhenge av flere forhold, som for eksempel at boligen forblir usolgt over en viss tid.

Etter dagens regler vil skattepliktige i en slik situasjon kunne selge den fraflyttede boligen innen ett år uten at en eventuell gevinst blir skattepliktig. Det opparbeides da ikke botid etter fraflytting, men tiden boligen står tom eller er utleid, innebærer heller ikke at en eventuell gevinst blir skattepliktig. Dersom forslaget gjennomføres, må det vurderes unntak for en viss periode

etter fraflytting for å unngå at tid etter fraflytting og fram til salg medfører at deler av gevinsten blir skattepliktig. Uten slike unntaksregler, vil det kunne påvirke hvordan de fleste skattepliktige innretter seg i dag, det vil si at de kjøper ny bolig før de selger sin eksisterende.

9.6.7 Særlig om brukshindringsreglene

Reglene om brukshindring innebærer at eieren vil kunne opparbeide botid, selv om eieren ikke bruker boligen selv som egen bolig, jf. skatteloven § 9-3 annet ledd bokstav b. Dette gjelder i tilfeller hvor eieren er forhindret fra å bruke boligen «på grunn av sitt arbeid eller av helsemessige eller lignende grunner».

Utvalget anbefaler at gjeldende brukshindringsregler bør videreføres for å forhindre at eier mister botid i en bolig som normalt er skattepliktiges primærbolig. Skatteetaten erfarer imidlertid at gjeldende regelverk rundt opparbeidelse av botid ved ikke-bruk gjennom brukshindringsreglene, oppstiller krevende vurderingstemaer. Det skaper usikkerhet hos de skattepliktige i situasjoner som økonomisk betyr mye. Behovet for Skatteetatens veiledning om regelverket er derfor stort, og for å sikre forutberegnelighet anmoder mange skattepliktige om bindende forhåndsuttalelser. Selv om regelverket har eksistert lenge, oppstår det stadig nye prinsipielle spørsmål knyttet til forståelsen av det. Over halvparten av alle bindende forhåndsuttalelser Skatteetaten gir hvert år omhandler spørsmål fra personlige skattepliktige om salg av egen bolig.

Skatteetaten vil anta at økt krav til botid vil medføre at flere skattepliktige vil ønske å påberope seg reglene om brukshindring.

På bakgrunn av dette mener Skatteetaten at det ved innføring av en botidsmodell også bør foretas en vurdering av reglene for brukshindring. Herunder bør det foretas en vurdering av rekkevidden av bestemmelsen og om de skjønsmessige vurderingene i regelverket kan avhjelpes gjennom en tydeligere regulering.

9.6.8 Arv/gave og kontinuitet

I de tilfeller arvelater/gavegiver ikke selv kunne ha solgt boligen skattefritt på dødsfalls-/ gavetidspunktet, vil en arving/gavemottaker etter dagens regler overta arvelaters/gavegivers opptjening av bo- og eiertid. Dette innebærer for eksempel at dersom eieren har eid og bodd i boligen i 300 dager, vil det være tilstrekkelig for den som arver boligen å eie og bruke denne som egen bolig i de resterende 65 dagene for å oppnå ett års botid og dermed skattefritak for gevinst. Det må vurderes om tilsvarende regler om kontinuitet skal legges til grunn om utvalgets forslag innføres.

9.6.9 Tilpasninger – omgåelse

Endring av regelen for skattefritt salg av egen bolig, vil kunne medføre økt risiko for ikke ønskelige tilpasninger. Skatteetaten antar at risikoen øker i samsvar med differensieringen mellom krav til botid ved langvarig eie og krav til minstetid (punkt 9.6.44) ved erverv av ny bolig og salg innen kort tid. En mulig tilpasning er å selge bolig til underpris til en nærstående, som deretter tar i bruk boligen og innen kort tid selger boligen i markedet. Dersom underprisen ikke kommer til beskatning, vil det være mulig å oppnå skattefri gevinst.

Slike tilpasninger kan være vanskelig for Skatteetaten å avdekke. De skattemessige konsekvensene vil også være avhengig av de reelle avtaler som er inngått mellom partene, relasjonen mellom partene og eventuell innføring av arveskatt (punkt 8.33.).

9.6.10 Administrative og økonomiske konsekvenser

Skatteetaten har et eiendomsregister, kalt SERG, med eiendomsopplysninger basert på tinglyst eierskap i grunnboken og eierskap dokumentert i forbindelse med skattepliktiges skattefastsetting (reelt eierskap). For skatteformål skal inntekt og formue i fast eiendom beskattes hos den reelle eieren av formuesobjektet (eiendommen). Der det er avvik mellom det tinglyste eierskap og reelt eierskap, er det opplysningene fra skattepliktig om reelt eierskap som legges til grunn. Dette forutsetter at det reelle eierskapet anses tilstrekkelig sannsynliggjort overfor Skatteetaten. Informasjon fra SERG benyttes i dag til å forhåndsutfylle opplysninger om eiendommer i skattemeldingen.

Når det gjelder utvalgets forslag knyttet til salg av egen bolig, vil Skatteetaten ikke ha tilstrekkelige opplysninger til å kunne forhåndsutfylle en gevinst eller tap ved realisasjon av boligeiendommen i skattemeldingen. Skattepliktig er henvist til selv å foreta en vurdering av skatteplikten og eventuelt egenfastsette gevinst/tap i skattemeldingen. Når det gjelder foreslått botidskrav på opptil fem år, kan opplysninger om botid potensielt hentes fra opplysninger om registrert bosted i folkeregisteret. Faktisk bosted og registrert bosted i folkeregisteret er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfallende. For enkelte grupper er det heller ikke plikt til å registrere faktisk bosted i folkeregisteret.

Dersom skattepliktig mener at boligen kan selges uten beskatning, er ikke dette en pliktig opplysning i skattemeldingen. Regelendringsforslaget innebærer ingen endring på dette punkt. Det antas at regelendringsforslaget fører til at flere skattepliktige kommer i skatteposisjon og må egenfastsette skattepliktig gevinst/fradragsberettiget tap i skattemeldingen i forbindelse med salg av boligeiendom. For å kunne foreta en riktig vurdering av egen skatteplikt vil skattepliktig måtte vurdere botiden tilbake i tid, og over en lengre periode enn i dag. Fravær av forhåndsutfylte opplysninger og tredjepartsopplysninger medfører på generelt grunnlag større risiko for feil, samt økt behov for veiledning og kontroll av Skatteetaten.

Det er muligheter for at enkelte opplysninger om for eksempel salgssum hentes fra Kartverket for transaksjoner som tinglyses. I hvilken grad Kartverket vil kunne gi data med tilstrekkelig kvalitet, er blant annet avhengig av reguleringen av plikten til og omfanget av opplysningsplikten ved tinglysning av overdragelse av eiendom.

Skatteetaten vil uansett ikke ha opplysninger om verken kostnader i forbindelse med kjøp og salg av bolig, eller påkostninger i eiertiden, noe som påvirker hvordan opplysningene om en eventuell gevinst eller tap kan brukes i skattefastsettingen.

Det kan vurderes å innføre en opplysningsplikt for eiendomsめglere med videre som bistår ved salg av fast eiendom mot vederlag. En slik opplysningsplikt vil bidra til å øke kvaliteten på opplysningene om en eventuell gevinst eller tap ved at Skatteetaten i større grad kan beregne dette riktig.

Slik reglene er i dag, må skattepliktig, for å beregne korrekt skattepliktig gevinst/fradragsberettiget tap, ta stilling til og gi opplysninger om kjøpesum, salgssum, fradragsberettigede kostnader i forbindelse med kjøp og salg, samt påkostninger i eiertiden.

Skatteetaten har eksisterende løsninger både i skattemeldingen og saksbehandlingssystemene for at skattepliktige skal kunne egenfastsette gevinst eller tap ved salg av boligeiendom. Kompleksiteten av eventuelle nye regler vil avgjøre hvor krevende tilpasninger som må gjøres. Som nevnt tidligere har skattepliktige i dag et betydelig behov for veiledning om reglene for

beskatning av eiendom. Vi antar at de foreslåtte reglene ikke vil redusere dette behovet, og i noen grad øke behovet.

9.7 Oppheving av dagens skattefritak for salg av egen fritidsbolig

9.7.1 Generelt

Utvalget foreslår at salg av egen fritidsbolig blir skattepliktig i tråd med skattelovens hovedregel, men at det bør innføres overgangsregler. Ved avvikling av dagens skattefritak for salg av egen fritidsbolig, vil det kun være egen bolig som kan selges uten beskatning av gevinst.

Skatteetaten vil innledningsvis bemerke at uttrykket «fritidsbolig» som brukes som vilkår for skattefrihet for realisasjonsgevinster i skatteloven § 9-3 fjerde ledd ikke er sammenfallende med uttrykket «fritidsbolig» i formuesskattereglene i skatteloven § 4-10, hvor det først og fremst er eiendommens karakter og ikke faktisk bruk som er avgjørende. Vi antar at det med fritidsbolig i relasjon til gevinstbeskatningsreglene menes en fast eiendom med bygning, som hovedsakelig brukes til fritidsformål av eieren og/eller av andre. Dette innebærer at det hovedsakelig er eiendommer som også er registrert som fritidseiendommer i matrikkelen som formuesbeskattes som «fritidseiendom», mens ved realisasjon vil også andre boligeiendommer kunne omfattes av unntaket som gjelder for fritidseiendom.

Gevinst ved realisasjon av fritidsbolig har på visse vilkår vært unntatt fra skatteplikt når eieren har brukt eiendommen som egen fritidsbolig i minst fem av de siste åtte årene før realisasjonen. Det forutsettes at realisasjonen finner sted eller avtales mer enn fem år etter ervervet og mer enn fem år etter at fritidsboligen ble tatt i bruk eller ifølge ferdigattest var oppført, jf. skatteloven § 9-3 fjerde ledd. Bestemmelsen er en direkte videreføring av skatteloven av 1911 § 43 andre ledd bokstav f.

Regelendringen vil medføre en betydelig skatteskjerpelse for mange skattepliktige, og innebærer at det må foretas en gevinst- og tapsberegning ved hvert enkelt salg av fritidsbolig. I en gevinst-/tapsberegning skal det ses hen til utgangsverdi og inngangsverdi, omkostninger ved kjøp og salg samt påkostninger i eiertiden. Når det gjelder inngangsverdier, det vil si opprinnelig kostpris/kjøpesum, har Skatteetaten i liten grad oppdatert oversikt over disse. Å se hen til fritidsboligens formuesverdsettelse, vil ikke nødvendigvis gi riktig bilde av eiendommens inngangsverdi. I noen tilfeller hvor overdragelser er gjennomført og tinglyst i de senere år vil Skatteetaten ha tilgang til opplysninger om kjøpesum. Skatteetaten har imidlertid ikke kjennskap til eventuelle påkostninger som er gjort. Beregning av skattepliktig gevinst/tap i forbindelse med realisasjon av fritidsbolig vil derfor i stor grad måtte basere seg på egenrapportering fra de skattepliktige.

Uten overgangsregler, vil det i en overgangsperiode kunne være betydelige utfordringer for skattepliktige å fremskaffe dokumentasjon på inngangsverdier og påkostninger i eiertiden. Mange fritidsboliger har vært eid i mange år og gjennom flere generasjoner. Det å fremskaffe nødvendige opplysninger for å kunne foreta en gevinst-/tapsberegning vil derfor kunne være svært krevende.

Oppheving av dagens skattefritak for salg av egen fritidsbolig, kan også medføre at flere av de skattepliktige som leier ut fritidsboligen sin, vil fastsette utleid fritidsbolig som sekundærbolig i skattemeldingen. Dette for å få fradrag for utleiekostnadene og eventuelt unngå skatt på leieverdi av egen fritidsbolig (såfremt sekundærboliger ikke rammes av forslaget), jf. punkt 9.2.2.22. Dette kan spesielt gjelde der det er store kostnader til vedlikehold. Utleide fritidsboliger vil da

falle inn under reglene for regnskapsbehandling. Det vil være svært vanskelig for Skatteetaten å kontrollere skattepliktiges bruk av en utleid fritidsbolig/sekundærbolig.

9.7.2 Mulige overgangsregler

Dersom dagens skattefritak for salg av egen fritidsbolig oppheves, viser utvalget til at det bør innføres overgangsregler. Utvalget gir ingen nærmere vurdering av hvilke tilfeller overgangsreglene skal omfatte og hva som skal være formålet med overgangsreglene. Skatteetaten vil nedenfor nevne enkelte forhold som bør vurderes nærmere dersom det skal utredes overgangsregler.

En overgangsregel kan ha til formål å skjerme urealisert gevinst på aktuelle fritidsbolig på tidspunktet for ikrafttredelse av nytt regelverk. Dette er i samsvar med overgangsordninger som har blitt gitt ved andre endringer fra skattefritt til skattepliktig regime. Skatteetaten mener det bør etableres en ny inngangsverdi på aktuelle fritidsbolig tilsvarende markedsverdi på tidspunktet for innføringen av eventuell skatteplikt ved salg av fritidsbolig. En slik overgangsregel vil medføre at det ikke vil være nødvendig å fremskaffe informasjon om historisk kostpris og påkostninger i perioden før innføringen av ny skatteregel, noe som vil være en forenkling for både skattepliktige og Skatteetaten. Skattepliktige har hatt liten oppfordring til å ta vare på slik dokumentasjon all den tid salg av fritidsbolig har vært unntatt fra beskatning. I mangel av overgangsregel, vil trolig mange eiere av fritidsboliger ha utfordringer med å fremskaffe informasjon om inngangsverdi og påkostninger, samt mulighet til å kunne dokumentere disse verdiene. Det er følgelig stor risiko for at mange vil skatlegges for en eventuell uriktig gevinst. Foreslått overgangsregel fordrer at det fastsettes en ny inngangsverdi basert på markedsmessige vurderinger på tidspunktet for ikrafttredelse av regelverket. Det bør også vurderes om en eventuell overgangsregel basert på anslått markedsverdi bør være begrenset til å skjerme gevinst og ikke kunne føre til et tap som er fradragsberettiget i annen inntekt. Det vil videre være en fordel om slike overgangsregler låser inngangsverdien på et tidspunkt som er relativt tett opp mot innføring av ny regel.

Ved samtidig innføring av skatteplikt ved salg av fritidsbolig og beskatning av leieverdi ved eiers bruk av fritidsbolig, jf. punkt 9.2, vil det kunne gi god sammenheng i regelverket om beregningsgrunnlaget for fastsettelse av leieverdi også kan brukes som ny inngangsverdi i en overgangsregel. Dette vil gi en hensiktsmessig kobling mellom den verdi som danner grunnlag for årlig beskatning av leieverdi, formuesskatt og inngangsverdi ved realisasjonsbeskatning. Det bør videre utredes hvorvidt eier skal kunne få fastsatt ny verdi dersom dette dokumenteres, eksempelvis med takst, med betydning for beregning av leieverdi og som formuesgrunnlag.

Det må også tas stilling til om alle skattepliktige skal få adgang til å fastsette ny inngangsverdi ved ikrafttredelse av nytt regelverk for salg av egen fritidsbolig, eller om det kun er skattepliktige som kunne solgt fritidsboligen skattefritt på tidspunktet for ikrafttredelse som skal ha en adgang til å få ny inngangsverdi.

Det kan vurderes en overgangsregel i form av en trinnvis innføring av full skatteplikt ved salg av egen fritidsbolig. For eksempel ved at de første årene etter ikrafttredelse er det kun en viss prosent av gevinsten/tapet som er skattepliktig/fradragsberettiget. Problematikken rundt inngangsverdi vil imidlertid også aktualisere seg i forbindelse med denne overgangsregelen.

Det kan også vurderes om det bør etableres en form for overgangsregel for tilfeller hvor en fritidsbolig endrer karakter fra sekundærbolig til egen fritidsbolig, noe tilsvarende eksisterende

regel i skatteloven § 7-10 om begrensning av fradragsretten for vedlikeholdskostnader ved overgang fra skattefritak til skatteplikt på leieinntektene. Ved utleie av egen fritidsbolig vil skattepliktig kun få fradragsført et sjablongfradrag på 15 prosent. Etter dagens regler vil imidlertid egen fritidsbolig kunne selges skattefritt dersom vilkårene i skatteloven § 9-3 fjerde ledd er oppfylt. Dersom skattefritaket for salg av fritidsbolig oppheves, vil det kunne oppstå incentiver for skattepliktige som leier ut fritidsboligen sin til å fastsette eiendommen som sekundærbolig slik at boligen regnskapsbehandles i perioder der vedkommende har store kostnader knyttet til boligen/leieforholdet.

9.7.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Ved opphevelse av skattefritaket for salg av egen fritidsbolig, vil Skatteetaten ikke ha tilstrekkelige opplysninger til å kunne forhåndsutfylle en gevinst eller tap ved realisasjon av fritidsboligen i skattemeldingen. Skattepliktig må selv foreta en vurdering av skatteplikten og eventuelt egenfastsette gevinst/tap i skattemeldingen. Regelendringsforslaget vil medføre at flere skattepliktige kommer i skatteposisjon. For å beregne korrekt skattepliktig gevinst/fradragsberettiget tap, må skattepliktig ta stilling til og gi opplysninger om inngangsverdi, utgangsverdi, fradragsberettigede kostnader i forbindelse med kjøp og salg, samt påkostninger i eiertiden. Spesielt inngangsverdi vil i mange tilfeller være svært krevende for skattepliktig å fastslå, noe vi antar vil kreve et økt veiledningsbehov.

Skatteetaten har eksisterende løsninger både i skattemeldingen og saksbehandlingssystemene for at skattepliktige skal kunne egenfastsette gevinst eller tap ved salg av fritidsbolig. Hvor krevende tilpasninger av disse løsningene som vil være nødvendige, vil avhenge av de nye reglens utforming, i tillegg til eventuelle overgangsregler. Det antas også at de skattepliktige vil ha et betydelig behov for veiledning om de nye reglene.

Når Skatteetaten ikke mottar tredjepartsopplysninger er det på generelt grunnlag større risiko for feil i skattefastsettingen, samt økt behov for veiledning og kontroll. For øvrig vises det til punkt 9.6.10 over, som i stor grad også er retningsgivende for dette regelendringsforslaget.

9.8 Endring i reglene om bunnfradrag i eiendomsskatten

Utvalget antar at å fjerne muligheten for å ha bunnfradrag i eiendomsskatten er den beste løsningen for å bøte på dagens utfordringer med bunnfradraget.

Hvorvidt det gis bunnfradrag eller ikke i forbindelse med utskriving av kommunal eiendomsskatt, vil ikke påvirke Skatteetaten i særlig grad. En eventuell økning av antall personer som må betale eiendomsskatt vil imidlertid kunne øke antall henvendelser og endringssaker for Skatteetaten for justeringer av formuesgrunnlaget på aktuelle eiendom.

Dette forslaget må også ses i sammenheng med forslaget om å gjøre det obligatorisk å utskrive eiendomsskatt basert på Skatteetatens formuesgrunnlag, se punkt 9.9 nedenfor.

9.9 Verdsettelse basert på Skatteetatens formuesgrunnlag gjøres obligatorisk i eiendomsskatten

Utvalget foreslår å gjøre det obligatorisk for kommunene å verdsette boliger basert på Skatteetatens formuesgrunnlag. Det samme foreslås for fritidsboliger når ny modell for verdsetting av fritidsboliger er tatt i bruk.

Skatteetaten er ikke ansvarlig for utskrivning av eiendomsskatt, men slik etaten vurderer det, gir det god sammenheng i regelverkene om antatt markedsverdi av eiendommen i formuesskattesammenheng også legges til grunn for eiendomsskatteformål. Reglene for utskrivning av eiendomsskatt basert på Skatteetatens formuesgrunnlag innebærer imidlertid at det er grunnlaget som ble fastsatt for inntektsåret to år forut for utskrivningen som legges til grunn. Det vil følgelig være en forskjell i formuesgrunnlagene for henholdsvis formuesskatt og eiendomsskatt samme kalenderår. For eksempel vil det for inntektsåret 2023 være verdsettelsen av eiendommen per 1.1.2024 som legges til grunn ved formuesskatteleggingen. Ved eiendomsskatteutskrivningen for 2023 vil det være verdsettelsen lagt til grunn ved fastsettingen av inntektsåret 2021 som benyttes.

Dagens løsninger innebærer videre noen utfordringer når det gjelder plikten til å dele opplysninger med kommunene i tilfeller der Skatteetaten av ulike årsaker ikke har fastsatt verdi. Ulikheter i populasjonen av eiendommer i matrikkel og i Skatteetaten på grunn av ulik kategorisering av eiendommer kan også føre til at kommunene tolker opplysningene fra Skatteetaten feil når de skal bruke verdiene på sine eiendommer.

Skatteetaten mener det bør vurderes å utrede muligheter for endringer i dette regelverket slik at formuesskatt og eiendomsskatt beregnes av samme grunnlag basert på beregnet verdi for det aktuelle inntektsåret. Regelverket bør også vurderes ytterligere samordnet slik at justering av formuesgrunnlag basert på dokumentert markedsverdi på aktuelle eiendom får direkte virkning også for kommunenes saksbehandling av verdsettelsen.

For å endre grunnlaget for eiendomsskatt er skattepliktige henvist til å kreve endring av eiendommens fastsatte formuesgrunnlag basert på dokumentert markedsverdi. Det bør vurderes å foreta forenklinger av regelverket og saksbehandlingen knyttet til endring av Skatteetatens formuesgrunnlag. Eksisterende skatteforvaltningslov er ikke tilpasset behandling av denne type endringssaker. Dette gjelder spesielt ved eierskifter der skattepliktig har fått utskrevet en eiendomsskatt på en eiendom som bygger på fastsatt verdi i tidligere eiers skattefastsetting. Slike saker er svært ressursmessig krevende for Skatteetaten.

Skatteetaten deler i dag formuesgrunnlag med 111 av 254 kommuner og har således avtaler og systemløsninger for deling av opplysningene med kommunene som kan utvides. Skatteetaten vil innenfor eksisterende systemløsning kunne dele opplysninger om formuesgrunnlag i større utstrekning slik regelendingsforslaget oppstiller. Dette forutsetter imidlertid at det er de samme typer opplysninger (samme type verdi) som deles i gjeldende systemløsning i dag. Det bemerkes imidlertid at eksisterende løsning for deling til kommunene er gammel og det vil kunne være en viss risiko å innføre en obligatorisk bruk av Skatteetatens formuesgrunnlag på eksisterende system. Det pågår imidlertid et arbeid knyttet til ny delingsløsning med kommunene. Dersom en ny og modernisert delingsløsning er på plass før ikrafttredelse av eventuelt nye regler vil Skatteetaten enkelt kunne dele opplysninger med alle 254 kommuner.

Dersom det legges opp til en utvidet deling av flere opplysninger/flere verdier med kommunene, vil dette imidlertid medføre behov for justeringer av delingsløsningen, i tillegg til endringer i forretningsprosessene i Skatteetatens eiendomsregister. En slik utvidelse vil medføre systemtekniske endringer, både i Skatteetatens systemer og prosesser, men også i delingsløsningen med kommunene.

9.10 Etablering av landskatt – skatt på selve tomtegrunnen

Utvalget peker på at en ren landskatt har mange gode teoretiske egenskaper, og Finansdepartementet oppfordres til å vurdere om en form for landskatt på sikt bør innføres i Norge som et supplement til den kommunale eiendomsskatten.

Skatteetaten har per i dag verken modeller eller informasjon for å beregne tomteverdier. Verdi på tomt blir egenfastsatt av skattepliktige i skattemeldingen. Ved førstegangs taksering av andre ubebygde tomter enn næringstomter, skal verdien settes til maksimalt 80 prosent av tomtens kostpris eller 80 prosent av tomtens markedsverdi.

For bebygde tomter verdsettes ikke tomteverdien særskilt, men sammen med bygningene etter reglene for den aktuelle eiendom. Dette innebærer at det for slike eiendommer ikke finnes en egen verdi for tomten.

Skatteetaten har ingen erfaring med landskatt, og støtter utvalget i at en nærmere vurdering av denne form for skattlegging krever ytterligere utredning. Det bør, som utvalget skriver, også foretas undersøkelser av eksisterende regler i Danmark med videre.

9.11 Forslag knyttet til dokumentavgiftsregelverket

Dokumentavgiften er fiskalt begrunnet, og det fremgår av forarbeidene at dokumentavgiften skal være enkel å praktisere, med færrest mulig unntak- og fritaksordninger, ha lave administrasjonskostnader, samtidig som nødvendige kontrollhensyn ivaretas.

Utvalgets flertall mener at svakheter ved dokumentavgiften tilsier at den bør avvikles, men et samlet utvalg mener likevel at dokumentavgiften bør beholdes dersom ikke skatten på bolig økes i tråd med utvalgets øvrige anbefalinger.

Dersom dokumentavgiften bevares mener utvalget at den bør utvides til å gjelde alle boligtyper, også borettslag, jf. anbefaling fra særavgiftsutvalget (NOU 2007: 8), samt at det ikke bør innføres unntak fra avgiften begrunnet for eksempel i fordelingshensyn (for eksempel unntak for førstegangskjøpere). Utvalget påpeker at slike unntak vil være lite målrettet og vil ikke nødvendigvis ha den ønskede effekten.

Skatteetaten vil bemerke at dersom dokumentavgiften skal utvides til å gjelde alle boligtyper bør dette utredes nærmere. Herunder må det vurderes om de eksisterende datagrunnlag er tilstrekkelig til å danne grunnlag for en slik utvidelse. Utvalget har videre påpekt at det er uheldig at aktører kan velge å unnlate å tinglyse en eiendomsoverdragelse, og at denne muligheten i enkelte tilfeller kan skape et insentiv til å unnlate tinglysing for å unngå dokumentavgift. Utvalget anbefaler at det utredes om det er mulig å innføre obligatorisk tinglysing, eller om det finnes andre tiltak som kan bidra til at like tilfeller i større grad likebehandles skatte- og avgiftsmessig. Skatteetaten er enig i utvalgets vurderinger av dette, og støtter en utredning av en eventuell obligatorisk tinglysing. Å unnlate tinglysing av en eiendomsoverdragelse kan også gi større muligheter for å unndra formuesskatt og skatt på gevinst ved eiendomssalg. En manglende plikt til å registrere/tinglyse overdragelser bidrar også til å svekke datagrunnlaget for å fastsette riktige eiendomsverdier som grunnlag for formuesskatt og eiendomsskatt.

Opplysninger om tinglyste overdragelser og overdragelser registrert i borettsregisteret overføres regelmessig fra Kartverket/grunnboken til Skatteetaten og brukes til ved forhåndsutfylling av skattemeldingen.

Saker der eiendomsoverdragelser ikke tinglyses og skattepliktige hevder å være ny eier/ikke eier lenger, må behandles manuelt av Skatteetaten. Dette arbeidet er ressurskrevende, særlig da det ofte er mangler ved skattepliktiges dokumentasjon ved at den ikke i tilstrekkelig grad godtgjør at det har funnet sted en overdragelse.

10. Kapittel 12 Merverdiavgift

10.1 Innledning

Skatteetaten støtter utvalgets prinsipielle syn på merverdiavgiftens rolle i et helhetlig skattesystem. Merverdiavgiftssystemet har et fiskalt formål og skal sikre finansiering av offentlig velferd.

Vi støtter utvalgets forslag om å erstatte dagens reduserte satser med én alminnelig merverdiavgiftssats. Dette vil innebære en forenkling for næringsdrivende som i dag leverer varer og tjenester som skal avgiftsbelegges med forskjellige satser. Et merverdiavgiftssystem med én avgiftssats antas også å være bedre tilpasset fremtidens krav til digitalisering og automatisering. Dagens kontrollutfordringer knyttet til bruk av feil avgiftssats vil dessuten falle bort (eller bli redusert). Skatteetaten støtter også utvalgets forslag om å utrede mulighetene for å gjennomføre grunnlagsutvidelser på enkelte områder. Samfunns- og næringsliv er i konstant endring, og det er nødvendig og naturlig både å vurdere om merverdiavgiftsloven fanger opp alt forbruk og om lovteksten gir de næringsdrivende tilstrekkelig forutberegnelighet.

10.2 Satsstrukturen

10.2.1 Innledning

Utvalget foreslår å avvikle satsstrukturen og innføre en generell merverdiavgiftssats på 25 prosent på all avgiftspliktig omsetning. Det vises til at merverdiavgiftssystemets formål er å skaffe staten inntekter. Et merverdiavgiftssystem med bredt grunnlag er godt egnet til å skaffe staten proveny. Et merverdiavgiftssystem med én sats gir ikke insentiver til å endre sammensetningen av forbruket.

Skatteetaten er enig i utvalgets forslag om å innføre én generell merverdiavgiftssats samt avvikle fritakene, da dette blant annet vil innebære at en kommer nærmere målsettingen om et mer effektivt merverdiavgiftssystem uttrykt ved høyere «VAT Revenue Ratio» som omtalt i utredningen kapittel 12.3.2.

De foreslåtte endringene er en forenkling av merverdiavgiftssystemet, noe vi mener vil bidra til forbedring. Det vil bli enklere for de næringsdrivende å handle riktig og regelverket vil være mindre ressurskrevende for Skatteetaten å forvalte.

Skatteetaten er enig med utvalget i at de ulike hensynene som i dag forsøkes ivaretatt gjennom merverdiavgiftssystemet, kan ivaretas via andre tiltak.

Dersom forenklingene skal ha ønsket effekt, må avviklingen av fritakene og satsstrukturen gjelde generelt.

10.2.2 Avgrensninger

Utvalget har avgrenset arbeidet mot en rekke fritak, jf. utredningen kapittel 12.4.1 og boks 12.3. Dette gjelder eksportfritaket (merverdiavgiftsloven kapittel 6 del III), fritak for omsetning av fartøyer og luftfartøyer (merverdiavgiftsloven §§ 6-9 og 6-10) og plattformer med videre (merverdiavgiftsloven § 6-11), fritak som følger av folkerettslige forpliktelser (merverdiavgiftsloven §§ 6-12 og 6-13), fritak for overdragelse av virksomhet (merverdiavgiftsloven § 6-14) og for biologisk materiale (merverdiavgiftsloven § 6-15) samt fritak etter merverdiavgiftsloven kapittel 6 del II som gjelder for bestemte typer uttak.

En videreføring av ovennevnte fritak medfører at det fortsatt vil være kompliserte avgrensningsspørsmål som både næringslivets aktører og Skatteetaten må ta stilling til. I tillegg vil det være kontrollutfordringer som kan være ressurskrevende for Skatteetaten.

Årsaken til at utvalget har avgrenset mot disse fritakene er systemtekniske hensyn. For eksempel er eksportfritaket i merverdiavgiftsloven § 6-11 begrunnet i destinasjonsprinsippet. Det innebærer at merverdiavgiften skal oppkreves i landet der forbruket skjer. Å avvikle eksportfritaket vil ikke være hensiktsmessig og Skatteetaten er enig i utvalgets avgrensninger.

10.2.3 Skatteetatens vurderinger

10.2.3.1 Generelt

Et merverdiavgiftsregelverk som består av en rekke fritak og ulike avgiftssatser kan være vanskelig for avgiftspliktige å etterleve, samt for Skatteetaten å forvalte, håndheve og kontrollere. Dette øker risikoen for feil avgiftsbehandling hos den næringsdrivende og provenytap for staten. Det kan også føre til uheldige og uønskede tilpasninger. Dette var også noe av årsaken til at kulturmomsutvalget i NOU 2008: 7 anbefalte å utvide avgiftsgrunnlaget.

Hvor omsetningen gjelder sammensatte ytelser er det særlig høy risiko for feil avgiftsbehandling. Det kan være at den sammensatte ytelsen består av omsetning som dels er avgiftspliktig og dels er fritatt. Det kan også være at ytelsene er dels avgiftspliktige og dels avgiftsunntatte eller at samtlige ytelser er avgiftspliktige, men med ulik avgiftssats. Erfaringer viser også at det kan oppstå feil ved vurderingen av om hele omsetningen er omfattet av et fritak eller lav/reduert sats eller ikke, slik at en omsetning som er avgiftspliktig med høy sats feilaktig blir fakturert som et fritak eller med lavere sats.

10.2.3.2 Konsekvenser for næringsdrivende

Skatteetaten mener de foreslåtte endringene vil gjøre det enklere for de næringsdrivende å avgiftsbehandle omsetningen riktig. For de fleste avgiftspliktige vil forslaget medføre forenklinger knyttet til fakturering, bokføring og rapportering. I tilfeller hvor omsetningen omfatter flere ytelser som er avgiftspliktige, men med ulike satser etter dagens regler, vil innføring av én sats bidra til færre avgrensingsproblemer samt redusere risikoen for at omsetningen avgiftsberegnes med uriktig sats. Tilsvarende vil opphevelse av fritak medføre redusert risiko for at omsetning som også i dag er avgiftspliktig uriktig anses omfattet av et fritak.

I NOU 2019: 11 kapittel 3.5 ble det vist til at den administrative byrden for de næringsdrivende som solgte varer eller tjenester med flere merverdiavgiftssatser var nesten tre ganger så høy sammenlignet med avgiftspliktige virksomheter som bare solgte varer og tjenester med én sats.

Skatteetaten har ikke kjennskap til dette tallgrunnlaget, men antar at dette tallet også omfatter merarbeid knyttet til unntaksreglene.

I den utstrekning avgiftspliktige virksomheter ikke kan belaste den økte avgiftsbelastningen på kjøper, kan opphevelse av reduserte satser og fritak få økonomiske konsekvenser i form av redusert fortjeneste, særlig i en periode etter en eventuell omlegging.

Opphevelse av reduserte satser og fritak vil ha konsekvenser i form av økt avgiftsbelastning for ikke-avgiftspliktige virksomheter ettersom disse ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift. Det kan også ha konsekvenser for registrerte næringsdrivende i den utstrekning bruken av det som anskaffes ikke gir fradragsrett etter merverdiavgiftsloven kapittel 8.

For kommuner, fylkeskommuner og private virksomheter som omfattes av lov om kompensasjon av merverdiavgift, vil bortfall av redusert/lav sats og fritak medføre en økt merverdiavgiftskostnad i den utstrekning merverdiavgiften ikke er kompensasjonsberettiget, på samme måte som for ikke-avgiftspliktige virksomheter og avgiftspliktige virksomheter som ikke har fradragsrett for den aktuelle anskaffelsen.

10.2.3.3 Konsekvenser for Skatteetaten

Ettersom forslagene medfører en forenkling av regelverket, vil det for Skatteetaten medføre enklere forvaltning, redusert behov for veiledning og systemtilpasninger.

Kontrollene vil også bli mindre ressurskrevende. I mange av dagens kontrolltilfeller er utfordringene knyttet til hvorvidt sammensatte ytelser er riktig behandlet når leveranser inneholder ytelser med flere satser, herunder fritak. Det er også være krevende å verdsette de ulike ytelsene for å få en riktig avgiftsbehandling, i tillegg til at feil kan oppstå som følge av uriktige vurderinger av om omsetningen er omfattet av en redusert sats eller er fritatt.

Opphevelse av reduserte satser og fritak vil gjøre kontrolloppgaven enklere ettersom det i disse tilfelle vil være tilstrekkelig å fastslå om omsetningen er avgiftspliktig. Bortfall av reduserte satser og fritak vil trolig også føre til færre klagesaker og rettsprosesser.

Det moderniserte merverdiavgiftssystemet som nå bygges gjennom MEMO-prosjektet er for øvrig godt tilrettelagt for å håndtere endringer i satsstrukturen, herunder bortfall av reduserte satser, og kostnadene til nødvendig systemutvikling antas å være moderate.

10.3 Heving av beløpsgrense for registrering - forenkling

Som vist til i utredningen kapittel 12.5.6 Kultur og idrett og NOU 2019: 11, har det vært vurdert om beløpsgrensen for registrering i merverdiavgiftsregisteret bør heves ut fra et ønske om forenkling og at adgangen til forhåndsregistrering utvides.

Spørsmålet om registreringsplikt i merverdiavgiftsregisteret er todelt. For det første må det drives næring (unntak fra dette vilkåret for offentlig virksomhet), dernest må omsetningen overstige beløpsgrensen på 50 000 kroner i løpet av en periode på 12 måneder. Med en lav beløpsgrense blir avgrensningen mot «hobby» eller overskuddsvurderingen ressurskrevende. Det kan også antas at profesjonaliteten til aktører og dermed ressursene til de plikter som følger av registreringen øker i takt med en høyere beløpsgrense.

Skatteetaten mener at en endring av beløpsgrensen kan medføre forenkling knyttet til registrering. Vi viser til at New Zealand, som har et bredt merverdiavgiftsgrunnlag og som på

mange måter fremstår som en modell for et velfungerende merverdiavgiftssystem, har en registreringsgrense som tilsvarer om lag 350 000 kroner (NOU 2019: 11 kapittel 12.6). Spørsmålet om endring av beløpsgrensen for registrering har tidligere vært utredet. Skatteetaten mener at en høyere beløpsgrense for registrering vil gjøre det enklere å vurdere om vilkårene for registrering er oppfylt både for næringsdrivende og Skatteetaten.

10.4 Merverdiavgiftsunntakene – mulige grunnlagsutvidelser

10.4.1 Innledning

Som påpekt av utvalget er det mange gode grunner som taler for å utvide avgiftsgrunnlaget ved å oppheve eksisterende unntak. Et bredt avgiftsgrunnlag innebærer enklere og mer entydige regler, og gir mindre rom for uønskede eller utilsiktede tilpasninger til regelverket, i tillegg til reduserte administrative kostnader for de skattepliktige og skattemyndighetene.

Allerede i det såkalte Lund-utvalget fra 1946 ble det uttalt 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». Dette er gjentatt av en rekke utvalg de etterfølgende årene, jf. NOU 1993: 8 Bør merverdiavgiften differensieres? punkt 4.2. I nevnte NOU vises det til at differensiering av merverdiavgiften vil resultere i et mer uoversiktlig og innfløkt avgiftssystem.

Ved merverdiavgiftsreformen 2001 ble merverdiavgiftsgrunnlaget utvidet til generelt å omfatte alle tjenester, jf. Ot.prp. nr. 2 (2000–2001). Utgangspunktet og målet var at omsetning av alle tjenester skulle omfattes av merverdiavgiftssystemet med mindre det forelå grunner for å unnta tjenesten fra merverdiavgiftsloven. I den grad enkelte områder skulle unntas fra merverdiavgiften skulle dette begrunnes særskilt. Tjenesteområder som helt eller delvis subsidieres av det offentlige, som for eksempel helsetjenester, sosiale tjenester, undervisningstjenester, idrett og kultur, inngår for en stor del i denne gruppen. Finansdepartementet, i likhet med Storvik-utvalget (NOU 1990: 11 Generell merverdiavgift på omsetning av tjenester), mente at disse tjenesteområdene i hovedsak burde unntas. Andre grunner som kunne begrunne et unntak var prinsippet om at like tjenester burde behandles likt. Videre at avgiftstekniske hensyn og harmonisering av regelverket i forhold til andre land også kunne begrunne at et tjenesteområde ble unntatt.

En utvidelse av merverdiavgiftsgrunnlaget vil trolig medføre marginale kostnader for Skatteetaten. Det vil i utgangspunktet ikke være behov for å endre skattemeldingen for merverdiavgift, gitt at utvidelsen ikke skal innføres med andre satser enn dagens satser. Det må påregnes noen økte kostnader i innfasingen av grunnlagsutvidelsen ved at merverdiavgiftsregisteret skal utvides med registrering av nye avgiftssubjekter, samt veiledning og oppfølging av nye avgiftssubjekter.

10.4.2 Offentlig sektor og offentlig finansierte tjenester

10.4.2.1 Innledning og bakgrunn

Med offentlig finansierte tjenester menes tjenester som hovedsakelig er finansiert ved ulike offentlige bevilgninger. Dette kan være tjenester man mottar vederlagsfritt eller mot en mindre egenandel hos NAV, fastlegen, sykehuset, sykehjem og så videre, og tjenestens art vil gjerne være helse-, sosial-, og undervisningstjenester, samt offentlig myndighetsutøvelse. Et praktisk eksempel på offentlig myndighetsutøvelse er utstedelse av pass eller førerkort.

Der offentlig virksomhet utelukkende finansieres med offentlige overføringer eller tilskudd foreligger det ikke omsetning etter gjeldende merverdiavgiftslov. Det vil ikke være grunnlag for å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget for offentlige tjenester som ikke er gjenstand for omsetning. Tilskudd i form av ulike offentlige bevilgninger til finansiering av virksomheten er ikke ansett som vederlag for noen konkret ytelse og omfattes derfor ikke av lovens definisjon av omsetning.

For offentlige tjenester som ytes av virksomheter som mottar betydelige offentlige subsidier og som omsetter tjenester til langt lavere priser enn kostnadene ved å produsere dem, vil en merverdiavgiftsplikt føre til negativt proveny for staten. Etter gjeldende regelverk skal ikke offentlige subsidier tas med i beregningsgrunnlaget for utgående merverdiavgift. Virksomhetenes fradrag for inngående merverdiavgift vil, som følge av offentlig finansiering, utgjøre et større beløp enn beløpet som skal betales i utgående merverdiavgift, og i avregningen mellom inngående og utgående merverdiavgift vil virksomhetene gjennomgående levere merverdiavgiftsmeldinger med merverdiavgift til gode (tilgodemeldinger). Det overskytende avgiftsbeløpet som utbetales fra statskassen, innebærer en form for indirekte subsidiering.

Offentlige tjenester som ytes mot brukerbetalinger, for eksempel ved mottak av egenandel, eller tilsvarende tjenester som omsettes av kommersielle aktører mot fullt vederlag, vil i utgangspunktet være egnet for avgiftsplikt. Egenandelene etter dagens system er priset lavt sammenlignet med prisen for å produsere tjenesten. En avgiftsplikt basert på oppkrevde egenandeler vil som regel føre til at tjenesteyter leverer tilgodemeldinger som medfører et negativt proveny. Omsetning av tilsvarende tjenester fra kommersielle aktører som ikke mottar noen form for offentlig finansiering, men som finansierer virksomheten hovedsakelig med brukerbetalinger vil levere betalingsoppgaver med positivt proveny for staten.

Tjenesteytere som omsetter tjenester som ikke er omfattet av merverdiavgiftsloven kan se seg tjent med å utføre enkelte tjenester med egne ansatte. Ettersom slik egenproduksjon, for eksempel renhold, ikke utløser merverdiavgift, kontra ved kjøp av tilsvarende tjenester fra eksterne leverandører, vil virksomheter med unntatt omsetning kunne ha et økonomisk motiv til å produsere enkelte tjenester med egne ansatte fremfor å kjøpe tjenestene fra andre. Egenproduksjon kan innebære et konkurransefortrinn, hvilket bryter med prinsippet om et nøytralt merverdiavgiftssystem. Det er innført ordninger for å motvirke konkurransevidringer mellom offentlig og privat sektor som følge av egenproduksjon, jf. diverse kompensasjonsordninger beskrevet av utvalget i boks 12.4.

10.4.2.2 Skatteetatens vurderinger

En utvidelse av merverdiavgiftsgrunnlaget til å omfatte omsetning av offentlige tjenester forutsetter at det samtidig foreslås tiltak for å motvirke indirekte subsidier og negativt proveny som følge av offentlig finansiering av tjenesteområdet. Det bør også vurderes om det bør iverksettes tiltak for å motvirke mulig konkurransevidring mellom tilskuddsfinansierte offentlige tjenester som ikke omsettes, og offentlige tjenester som omsettes eller tjenester som omsettes av kommersielle aktører. Det bør også vurderes om begrunnelsen for kompensasjonsordningen beskrevet i boks 12.4 fortsatt er gjeldende og om ordningene kan beholdes i sin nåværende form dersom grunnlaget utvides til å omfatte offentlige tjenester.

En omlegging krever en bredere utredning enn den som nå foreligger. Blant annet bør muligheten for at etablerte støtteordninger ikke setter skranker og får avgjørende betydning for hvilke områder som bør omfattes av en merverdiavgiftsplikt, utredes nærmere. Det samme

gjelder forholdet til eksisterende ordninger for å motvirke konkurransevridning som følge av egenproduksjon.

Forslaget kan gjennomføres ved å oppheve gjeldende unntak for omsetning av offentlige tjenester i merverdiavgiftsloven.

Skatteetaten anbefaler å utrede forslaget videre, men kun utfra en prioritering opp mot andre grunnlagsutvidelser. Hvor høyt dette utredningsarbeidet og en eventuell gjennomføring skal prioriteres, bør etter etatens oppfatning vurderes i lys av antatt effekt på proveny, hvor vanskelig det er for brukerne og etaten å sikre riktig etterlevelse henholdsvis før og etter en opphevelse av unntaket, risikoen for tilpasninger og for at disse vurderingene forventes å endre seg som følge av ventede endringer i det offentlige tjenestetilbudet.

10.4.3 Fast eiendom

10.4.3.1 Generell avgiftsplikt for omsetning av nye bygninger og byggegrunn

Skatteetaten er positiv til utvalgets forslag om å utrede en generell avgiftsplikt for omsetning av nye bygninger og byggegrunn, da gjeldende regelverk på området er komplisert og utfordrende å praktisere for både de næringsdrivende og Skatteetaten. I tillegg bør en se hen til at utvalget foreslår å oppheve dokumentavgiften, blant annet fordi avgifter på transaksjoner av eiendom eller annen kapital generelt bør unngås, se utredningen kapittel 11.7.2.

Reglene om uttakplikt ved oppføring, oppussing, modernisering med videre av bygg eller anlegg for salg eller utleie (oppføring i egenregi) er krevende å praktisere for både næringsdrivende og Skatteetaten. Formålet med reglene er å bidra til avgiftsmessig nøytralitet mellom arbeid utført i egenregi og kjøp av tilsvarende arbeider fra andre. Skatteetatens kontrollerfaringer viser imidlertid at det oppstår en rekke problemstillinger knyttet til rekkevidden av bestemmelsene. Det samme gjelder klarlegging av beregningsgrunnlaget, omfanget av påslag samt forholdet mellom bestemmelsen i merverdiavgiftsloven § 3-22 annet ledd og merverdiavgiftsloven § 3-26.

Våre kontrollerfaringer tyder dessuten på at en liten andel av de mindre aktørene, som regel enkeltpersonforetak, unnlater å registrere seg i merverdiavgiftsregisteret for uttakpliktige egenregiarbeider, slik at merverdiavgift unndras.

En generell avgiftsplikt for omsetning av nye bygninger og byggegrunn vil dermed representere en betydelig forenkling på området, både for de næringsdrivende og for Skatteetaten, noe som antas å gi større grad av etterlevelse og dermed riktige avgiftsbehandling.

Avgiftsplikten vil videre innebære at det beregnes merverdiavgift av hele verdiskapingen (merverdien) av et prosjekt, hvilket ivaretar hensynet til nøytralitet i vesentlig større grad enn etter gjeldende regler.

De foreslåtte endringene vil imidlertid skape behov for nye grensdragninger gjennom begrepene «nye bygninger og byggegrunn». Skatteetaten kan ikke se at utvalget omtaler hva som ligger i disse begrepene. Begrepene er heller ikke omtalt i Prop. 1 (2013-2014) punkt 25.1 eller Prop. 1 (2015-2016) punkt 21.3, som utvalget viser til. Skatteetaten forutsetter at innholdet i disse begrepene utredes nærmere dersom de foreslåtte endringene skal gjennomføres.

Etter Skatteetatens syn bør det også vurderes om eldre bygninger (typisk boliger) som er kjøpt (av næringsdrivende) med sikte på renovering og deretter salg (såkalt flipping) skal omfattes av

avgiftsplikten. Disse tilfellene omfattes av reglene for uttaksplicht, og det antas at denne bransjen utgjør en ikke-ubetydelig størrelse. Etter Skatteetatens syn gjør hensynet til nøytralitet seg i like stor grad gjeldende i disse tilfellene som for nye bygninger.

På kort sikt er det usikkert om de foreslåtte reglene vil redusere Skatteetatens ressursbehov på området, men det antas at det vil kunne reduseres på noe lengre sikt.

10.4.3.2 Generell avgiftsplikt for utleie av fast eiendom

Utvalget foreslår å utrede generell avgiftsplikt for utleie av fast eiendom til annet enn boligformål. Etter Skatteetatens syn er gjeldende regelverk komplisert og utfordrende å praktisere for de næringsdrivende og forvalte av Skatteetaten.

Den frivillige registreringsordningen utgjør et praktisk viktig unntak for hovedregelen i merverdiavgiftsloven § 3-11 om at utleie av fast eiendom er unntatt fra loven. Ordningen er ment å likestille eie og leie av fast eiendom. Skatteetatens kontrollerfaringer viser at ordningen kan være utfordrende å praktisere. Særlig gjelder dette for omfanget av fradragsretten. Vi ser også at dokumentasjonskravene ofte ikke er oppfylt. Etter innføringen av justeringsreglene i 2008 har det kommet mange rettslige avklaringer, men regelverket fremstår fortsatt som komplisert, og risikoen for å gjøre feil kan oppleves som stor.

Videre ser Skatteetaten utfordrende grenser knyttet til fullføringstidspunkt, leiebegrepet, fellesarealer, tomme lokaler, avklart bruk, eksklusiv bruk og myldrearealer. Også kostnadsallokering, som er avgjørende for riktig fradragsføring, viser seg vanskelig. Dette gjelder særlig for såkalte kombinerte bygg, der det er seksjonert for både næring og bolig.

Merverdiavgiftsloven inneholder i § 3-11 også en rekke andre unntak fra hovedregelen. Sammen med særreglene i merverdiavgiftsloven § 5-5 om redusert sats for visse typer utleie av fast eiendom, er regelverket etter Skatteetatens syn uoversiktlig og lite brukervennlig.

En generell avgiftsplikt for utleie av fast eiendom vil representere en betydelig forenkling både for de næringsdrivende og for Skatteetaten, noe som antas å gi større grad av etterlevelse og dermed riktigere avgiftsbehandling. Vurderinger knyttet til fellesarealer, tomme lokaler og avklart bruk antas imidlertid fortsatt å være aktuelle problemstillinger selv etter en eventuell regelendring.

For ikke-avgiftspliktige leietakere vil de foreslåtte reglene innebære at de blir fakturert med merverdiavgift, som ikke kan fradragsføres.

Utvalgets forslag innebærer en avgrensning mot utleie til boligformål, som fortsatt tenkes holdt utenfor loven. Etter Skatteetatens syn fremstår avgrensningen som naturlig og fornuftig, idet avgiftsplikt på slik utleie ville omfatte en rekke private utleiende som det ikke anses hensiktsmessig å innlemme i merverdiavgiftsregisteret, og hvor det ville oppstå tunge vurderinger av både næringsbegrepet og fradragsretten.

Skatteetaten anbefaler å utrede forslaget videre, herunder særskilt begrepet «boligformål».

10.4.4 Finansielle tjenester

10.4.4.1 Om endring av unntaket for finansielle tjenester

Utvalget anbefaler å utrede endringer av unntaket for finansielle tjenester (merverdiavgiftsloven § 3-6) og vurdere avgiftsplikt på enkelte områder innen finansiell sektor (såkalte

«grunnlagsutvidelser»). Utvalget anbefaler videre at finansskatten delvis erstattes med merverdiavgift.

Utvalget viser særlig til utredningsarbeid om innføring av merverdiavgift på skadeforsikring (utredningen side 358). Utvalget viser også til mulige grunnlagsutvidelser på andre finansielle tjenester som ytes mot konkrete og identifiserbare vederlag. Det gjøres ikke konkrete analyser av disse temaene ut over henvisninger til tidligere arbeid.

Skatteetaten slutter seg til de overordnede anbefalingene om å utrede mulighetene for grunnlagsutvidelser i finansiell sektor, og vi anbefaler at det snarlig nedsettes et offentlig utvalg med mandat om utredning av dette. Finansiell sektor utvikler seg meget raskt med nye reguleringer, tjenestetilbud, aktører, forretningsmodeller og nye muligheter for digital distribusjon. De tekniske utfordringene som har begrunnet unntaket for finansielle tjenester må overvinnes for å styrke konkurransen innenfor og utenfor EØS-området, redusere dagens kompleksitet og behov for nye avgrensninger under gjeldende unntak. Det må vurderes om de etablerte mekanismene i dagens merverdiavgiftslov er godt nok egnet. Det vises til omtalen av skadeforsikring spesifikt og henvisningen til Prop. 1 LS (2021-2022) punkt 21 der det blant annet er påpekt at det antakelig er nødvendig å etablere et nytt sett beskatningsregler for å sikre at kun det innenlandske forbruket avgiftsbelegges (destinasjonsprinsippet). Skatteetaten antar at det samme gjelder også for finansielle tjenester mer generelt.

Finansielle tjenester kan leveres elektronisk, og det er regulatorisk stadig enklere å drive virksomhet over landegrensene. Skatteetaten påpeker at nordiske finansinstitusjoner (konsern) typisk har driftssteder i Norden med betydelig grenseoverskridende aktivitet, mens nye, mindre aktører leverer tjenestene uten fysisk tilstedeværelse. Dette i kombinasjon med at EU-rettens relevans på finansområdet tilsier varsomhet med å gjøre vesentlige endringer som ikke harmonerer med utviklingen i EU og spesielt i Norden, se henvisning til Europakommisjonens arbeid i Prop. 1 LS (2021-2022) punkt 21.3 Andre land. På den annen side pågår en fragmentert utvikling også innen EU, som gjør det nødvendig at regelverket i Norge utvikles videre. Se nærmere omtale nedenfor.

Skatteetatens analyser, etterlevelsestrategier og erfaringer viser at dagens unntak for finansielle tjenester (merverdiavgiftsloven § 3-6) representerer en vesentlig risiko. Avgrensningsspørsmål på dette området i merverdiavgiftsretten skiller seg ut da rettskildebildet er preget av EU-retten. Området er også preget av komplisert spesiallovgivning som er relevant for å tolke merverdiavgiftsloven § 3-6 (definisjoner med videre). Disse utfordringene vil fortsatt bestå og muligens forsterkes ved å opprettholde finansunntaket, men justere omfanget av unntaket.

Etter Skatteetatens syn må grunnlagsutvidelser på dette området baseres på grundige analyser av effektene ved å avgiftsbelegge hele sektoren eller deler av sektoren mer helhetlig. Skatteetaten anbefaler at utredningsarbeidet gjennomføres parallelt med arbeidet i EU. På bakgrunn av kompleksiteten og de utfordringene som en opphevelse eller justering av finansunntaket kan medføre, bør det som nevnt nedsettes et offentlig utvalg med særskilt mandat om å utrede finansunntaket.

Administrative og økonomiske konsekvenser for Skatteetaten vil avhenge av omfanget av de endringer som foreslås. Skatteetaten har fagmiljøer som arbeider med å håndtere risiko knyttet til finansielle tjenester, samt yte veiledning og gjennomføre kontroll og andre etterlevelsestiltak. Skatteetaten bemerker at rettsspørsmål på dette området allerede er komplekse. Forslag fra

utvalget innebærer ikke å oppheve finansunntaket, men å innlemme flere typer tjenester som ikke har de tekniske utfordringene som i hovedsak begrunner unntaket. Skatteetaten antar derfor at mange av avgrensningsspørsmålene som eksisterer i dag fortsatt vil være aktuelle som følge av at mange finansforetak også etter foreslått regelverksendring vil ha «blandet» virksomhet. Sentrale problemstillinger slik som avgrensning mot avgiftspliktige tekniske og administrative tjenester, forholdsmessig fradragsrett, anvendelsen av den såkalte hovedytelseslæren fra EU-retten, formidlingsbegrepet og vurdering av underleverandørers tjenester ved snudd avregning vil således bestå for en stor del av bransjen, med mindre en finner løsninger for utforming av grunnlaget for avgift som gjør at finansunntaket kan oppheves mer helhetlig.

En generell trend er at finansielle tjenester blir mer digitalisert med utstrakt bruk av innovativ teknologi basert på robotisering og kunstig intelligens. Nye aktører bruker blokkjedeteknologi og det skapes nye tjenester innenfor virtuell valuta. Dette skaper krevende avgrensninger mellom hva som er tekniske (elektroniske) tjenester og hva som er unntatte finansielle tjenester (både faktisk og rettslig). En opphevelse av finansuttaket kan forenkle noen avgrensninger, mens andre kan oppstå.

Skatteetaten erfarer videre at konsern og selskap i finansbransjen driver aktiv planlegging for å redusere merverdiavgiftskostnaden. Dette gjelder både transaksjoner internt i Norge og ved grenseoverskridende transaksjoner. Nytt regelverk som innfører avgiftsplikt med fradragsrett, vil kunne gi muligheter for tilpasninger som ikke nødvendigvis er enkle å forutse.

Det vises i denne sammenheng også til at regelverket i EU åpner opp for at finansiell virksomhet som omsetter tjenester til Norge (og andre «3. land») kan gis (delvis) fradragsrett ved eksport av finansielle tjenester. Dette til tross for at det, som i Norge, i utgangspunktet ikke foreligger fradragsrett for anskaffelser med direkte tilknytning til finansielle tjenester, jf. 2006/112/EC art 169 sml. mervärdesskattelag 10 kap. 11 § (SE), momsloven § 35 (DK), mervärdesskattelag 131 § (FI).

Selv om unntaket for finansielle tjenester i utgangspunktet ligger nært opp til ordlyden i finansunntaket i EU-direktivet vil ulikheter i andre avgiftsregler (fradrag, konsekvens av fellesregistrering med videre) potensielt medføre ulik samlet merverdiavgiftsbelastning for lik finansiell virksomhet avhengig av hvor virksomheten er etablert. Skatteetaten antar på denne bakgrunn at konsern med grenseoverskridende aktivitet potensielt kan utnytte regelendringer for å oppnå utilsiktede avgiftsfordeler, for eksempel ved å flytte virksomhetsområder med spesifikk avgiftsstatus til land der reglene er mest gunstig slik at den samlede avgiftskostnaden reduseres. Skatteetaten mener derfor en mer helhetlig vurdering av avgiftssystemet for finansbransjen og harmonisering eller mangel på harmonisering mot EU bør vurderes i forbindelse med en utredning av omfanget av unntaket for finansielle tjenester.

10.4.4.2 Særlig om finansskatt

I kapitlet om finansielle tjenester omtaler utvalget også finansskatten. Skatteetaten oppfatter det slik at denne skatten omtales her som følge av tilknytningen til formålet med finansskatten, som dels var å redusere svakheter ved å unnta finansielle tjenester fra avgiftsplikt (nøytralitet, vridninger med videre) se Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 6.1.

Det fremstår som om den prinsipale anbefalingen er å erstatte finansskatten med merverdiavgift, som utvalget mener har bedre egenskaper, subsidiært å endre finansskatten for å gjøre

finanssskatten mer lik merverdiavgiften. Skatteetaten støtter utvalgets overordnede anbefalinger.

Skatteetaten støtter også utvalgets subsidiære forslag om å utrede forbedring av finanssskatten slik at den får flest mulig av merverdiavgiftens nøytralitetsegenskaper. Skatteetaten støtter videre utvalgets forslag om at en bør fortsette utredningen av merverdiavgift på skadeforsikring samt andre finansielle tjenester som ytes mot konkrete og identifiserbare vederlag, slik at større deler av finansnæringen kan innlemmes i merverdiavgiftssystemet, og dermed erstatte finanssskatten. Det anbefales å foreta en utredning av dette i sammenheng med en utredning med sikte på opphevelse av finansunntaket i sin helhet.

10.4.5 Kultur og idrett

Det er ved flere anledninger varslet overfor Stortinget at regelverket for merverdiavgift på kulturområdet bør gjennomgås, jf. blant annet Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) i forbindelse med innføringen av merverdiavgift for kino- og filmbransjen og i St.meld. nr. 22 (2004–2005).

Dagens merverdiavgiftsregelverk, herunder unntaksbestemmelsene på kultur- og idrettsområdet, bygger på avgrensninger som har vært under et stadig press siden de ble innført. Unntakene er som følge av dette blitt utvidet en rekke ganger. I 2010 ble unntaket begrenset til å gjelde tjenestene som i dag er unntatt, samtidig som flere typer tjenester ble avgiftspliktige med redusert sats. Skatteetatens oppfatning er at regelverket på dette området fortsatt medfører avgrensingsproblemer og muligheter for tilpasninger som ikke anses ønskelig. Et praktisk eksempel med berøringspunkter til unntakene for kultur og idrett er omsetning av såkalte pakketurer bestående av tur med omvisning/fører, overnatting, mat, disponering av utstyr med videre. Det finnes også eksempler på tilpasninger som gjøres ved oppføring av idrettsanlegg der det kan oppnås høye fradrag for eksempel ved plassering av reklame og lignende.

Et annet eksempel er gjeldende regler for de to øverste divisjonene i fotball og den øverste divisjonen i ishockey, begge for menn, som gjør at idrettslag, for avgiftsformål, må skille mellom idrettsgren, divisjon, spillernes kjønn, om det foreligger alminnelig registreringsplikt, om idrettslaget er en veldedig/allmennyttige organisasjon eller om beløpsgrensen på 3 millioner kroner kommer til anvendelse.

Kultur- og idrettsområdet favner om en svært sammensatt gruppe aktører med ulik struktur, økonomi og finansieringsmåte. Området omfatter et spenn fra rent ideelle virksomheter med høy grad av frivillig ulønnet arbeid og offentlig støtte, til rent kommersielle virksomheter som drives på ordinært forretningsmessig grunnlag. Det må forutsettes for merverdiavgiftsplikten at de generelle vilkårene om at virksomheten skal drives i næring og at omsetningen overstiger registreringsgrensen er oppfylt. Aktørene innenfor kultur- og idrettssektoren med omsetning under registreringsgrensen vil dermed uansett endring av loven, ikke omfattes av merverdiavgiftsplikten.

Etter Skatteetatens syn bør det utredes hvorvidt den såkalte breddemodellen, som var foreslått i NOU 2008: 7 kulturmomsutvalget, men som ble vedtatt i en begrenset form, er egnet til å sikre et forutsigbart og robust regelverk der muligheter for utilsiktede tilpasninger begrenses. Modellen innebærer at merverdiavgiftsgrunnlaget utvides ved at tjenesteunntakene for rett til å overvære kultur- og idrettsarrangement og utøve idrettsaktiviteter oppheves i sin helhet.

Utvalget mener at en bør søke å skjerme frivillige virksomheter for å unngå at virksomheter med lav omsetning, og som ofte drives ved hjelp av frivillighet og tilskudd, skal bli omfattet

av merverdiavgiftssystemet. Skatteetaten er enig i denne vurderingen, Ved å innlemme slike virksomheter i merverdiavgiftssystemet, påføres både de frivillige virksomhetene og Skatteetaten administrative kostnader uten at det tilfører staten nevneverdig inntekter.

En slik forutsetning om skjerming ligger også i breddemodellen, og etter Skatteetatens syn kan dette for eksempel gjøres ved å øke registreringsgrensen på 140 000 kroner ytterligere. Hvilken terskel en slik registreringsgrense skal ligge på må etter vår oppfatning utredes nærmere. Etter Skatteetatens syn er det heller ikke hensiktsmessig at nevnte aktører skal registreres i merverdiavgiftsregisteret med dertil hørende rettigheter og plikter. Dette vil medføre unødvendige administrative kostnader for de registreringspliktige samtidig som provenyeffekten, som følge av finansiering gjennom tilskudd og lav utgående merverdiavgift, må antas å være negativ.

Etter Skatteetatens oppfatning vil en forenkling av regelverket på dette området også være gunstig all den tid brukerne av regelverket i mange tilfeller er veldedige og allmennyttige organisasjoner. Dette er organisasjoner som drives på frivillig basis, med begrensede ressurser og hvor det ofte ikke er egne ansatte med inngående kunnskap om avgiftsregelverket. Følgelig vil det også være ressurskrevende for organisasjonene å etterleve regelverket.

Et avgjørende premiss for opphevelse av unntakene for kultur- og idrett er etter Skatteetatens syn forholdet til tilskudd og offentlige bevilgninger innenfor denne sektoren.

En eventuell opphevelse av unntakene som gjelder kultur- og idrettssektoren fordrer, etter Skatteetatens syn, at tjenestene som i dag er omfattet av redusert sats, også blir avgiftspliktige med ordinær sats. Kun da vil målet om et forutsigbart og enkelt merverdiavgiftssystem oppnås.

Skatteetaten er enig med utvalget i at forslaget bør utredes nærmere. En slik utredning bør omfatte forhold knyttet til registreringsgrense, reglene for frivillige organisasjoner, tilskudd, statsstøtte og konkurransehensyn.

10.5 Delingsøkonomien

Skatteetaten slutter seg til utvalgets vurderinger knyttet til merverdiavgift og delingsøkonomien, og støtter forslaget om utredning av en utvidelse av merverdiavgiftsgrunnlaget for delingsøkonomitjenester. Vi mener at det i første omgang bør utredes å innføre merverdiavgiftsplikt for korttidsutleie av fast eiendom som formidles gjennom digitale plattformer, og at avgifts- og registreringsplikten legges på den digitale plattformen.

Skatteetaten støtter at dette arbeidet hensyntar utviklingen internasjonalt, herunder OECDs retningslinjer og anbefalinger, og utviklingen i andre europeiske land. Arbeidet bør også vurderes opp mot pågående utvikling av løsninger for informasjonsutveksling om inntekter fra digitale plattformer innenfor delingsøkonomien.

11. Kapittel 13 Grunnrenteskatter

11.1 Innledning – Generelt om egenskaper og utforming

Skatteetaten deler utvalgets syn om at nøytralt utformede grunnrenteskatter er en god skatteform, og at dette kan innføres i næringer hvor det forventes grunnrente over tid. Et viktig hensyn er å begrense skattemotiverte tilpasninger som særlig gjør seg gjeldende innenfor høyskatteregimer.

Skatteetaten videre fremheve viktigheten av å tilstrebe gjenbruk av data som næringene allerede rapporterer til offentlige myndigheter. Offentlige etater bør samarbeide om informasjonsinnhenting og det bør legges til rette for informasjonsutveksling. På lengre sikt bør det tilstrebes å bruke statens referansekatalog for IT-standarder med videre (www.digdir.no/standarder/standardar/1001) for å bedre samhandling og servicenivå. Vi anser særlig havbruk og fiskeri som aktuelle områder for nevnte samarbeid.

Utvalget beskriver periodisert overskuddsskatt og kontantstrømskatt som de to hovedmodellene for utforming av grunnrenteskatt. Begge modellene kan utformes nøytralt slik at nåverdien av skatten forblir den samme, og utvalget tar ikke stilling til en foretrukket modell.

Skatteetaten har fra tidligere år erfaring med bruk av periodisert overskuddsskatt, mens erfaringen med kontantstrømskatt foreløpig begrenser seg til skattemeldingen for 2021. Kontantstrømlignende regler har likevel eksistert i petroleumssektoren, og erfaringer har vist at det er muligheter for misbruk. Samlet er det Skatteetatens oppfatning at erfaringsgrunnlaget med kontantstrømskatter er for begrenset til at det er ønskelig å anbefale den ene modellen fremfor den andre.

Ved bruk av kontantstrømskatt uttaler utvalget at skattesatsen må ligge fast over tid for å sikre nøytralitet, eventuelt må det innføres overgangsregler ved endring i skattesats. Dette gjør en kontantstrømskatt mindre fleksibel, og kan potensielt øke kompleksiteten dersom det innføres flere overgangsregler. Samtidig kan kontantstrømskatt innebære en forenkling, sammenlignet med en periodisert overskuddsskatt, ved at det ikke er behov for å beregne friinntekt eller ta stilling til grensedragningen mellom aktiveringspliktige kostnader og utgifter som kan fradragsføres direkte. Videre kan kompleksitet ved tilordning mellom ulike avskrivningsgrupper reduseres.

Skatteetaten ser at det kan være lov- og systemtekniske fordeler ved å benytte samme modell for alle grunnrenteskatteregimene. Siden grunnrenteskatt på vannkraft og petroleumsskatt ble lagt om fra periodisert overskuddsskatt til kontantstrømskatt fra henholdsvis inntektsårene 2021 og 2022, kan dette hensynet isolert tilsi at nye grunnrenteskatter utformes etter en kontantstrømsmodell, slik det også er foreslått for havbruk og vindkraft.

Skatteetaten vil likevel, i likhet med utvalget, fremheve at den konkrete utformingen av skattegrunnlagene ved eventuelle nye grunnrenteskatter, i størst mulig grad bør tilpasses virksomhetens og bransjens karakter/verdikjede. I bransjer med omfattende verdikjeder og innsatsfaktorer i produksjonen, for eksempel havbruk, oppstår det oftere avgrensningsspørsmål mellom den delen av virksomheten som over tid forventes å gi grunnrente og øvrig aktivitet. Det er imidlertid også et relevant hensyn ved utformingen å finne et tidspunkt i produksjonsprosessen hvor det foreligger potensielle kontrollerbare skatteavregningstidspunkter, som kan anvendes ved fastsettelse av brutto grunnrenteinntekter. Dette belyses godt av de mange innspillene som har kommet i forbindelse med høringen om grunnrenteskatt for havbruksnæringen. Skatteetaten vil fremheve at selv om særskatteregimene for vannkraft og petroleum omtales som kontantstrømskatter er det likevel ulikheter i den konkrete utformingen. Særegenheter ved regelverkene og bransjens karakter vil ofte medføre at overføringsverdien er noe begrenset.

Etter Skatteetatens vurdering bør fastsettelse av brutto grunnrenteinntekt så langt det er mulig bygge på normpriser, enten basert på observerbare markedspriser slik som spotmarkedsprisen for vannkraft eller prisfastsettelser utarbeidet av normprisråd slik som for deler av

petroleumsskatten. Bruk av normpriser begrenser potensielle internprisingsspørsmål som kan oppstå på inntektssiden og er ressursbesparende både for de grunnrenteskattepliktige og Skatteetaten. Bruk av faktiske salgspriser bør av administrative hensyn og kontrollhensyn i størst mulig grad unngås. Det er likevel viktig å vurdere behovet for unntak og eventuelle særtilpasninger under hensyn til bransjens og virksomhetens karakter som nevnt over.

Ved fastsettelse av netto grunnrenteskattepliktig inntekt bør bare kostnader med tilknytning til den grunnrenteskattepliktige inntekten være fradragsberettiget. Det bør derfor etableres klare skiller mellom grunnrenteskattepliktig og ikke-grunnrenteskattepliktig virksomhet, slik at kostnader som skal inngå i skattegrunnlaget blir tilstrekkelig presist avgrenset. Dette vil være viktig både for å sikre tilstrekkelig forutberegnelighet for de skattepliktige, og for å forenkle forvaltningen av regelverket. Skatteetatens erfaring med tilknytningskravet i petroleum- og vannkraftbeskatningen tilsier at det tar en del tid å få trukket opp de viktigste grensene i retts- og forvaltningspraksis.

Også på kostnadssiden vil det kunne oppstå internprisingsspørsmål ved grunnrentefastsettelsen. Etter Skatteetatens vurdering er det på kostnadssiden generelt mindre hensiktsmessig å benytte standardiserte fradrag. Det kan likevel være aktuelt å vurdere bruk av sjablongfradrag og fordelingsnøkler dersom erfaring skulle vise at det hefter særlige avgrensings- og prisingproblemer for visse kostnadstyper. Omfanget av eventuelle internprisingsspørsmål antas størst i tilknytning til den løpende driften.

Utvalget likestiller en ordning med utbetaling av negativ grunnrenteskatt og fremføring av negativt skattegrunnlag med rentetillegg. Skatteetaten har registrert at næringene foretrekker en ordning med umiddelbar utbetaling, og at dette blant annet er begrunnet i likviditetshensyn.

For Skatteetaten er det i kontrollsammenheng viktig å kunne følge aktører over tid før en utbetaling skjer. Ved etablering av ny virksomhet vil grunnrenteinntekten som følge av investeringer som oftest være negativ i begynnelsen, noe som innebærer at utbetalingene kommer tidlig. Uten at det er direkte sammenlignbart erfarer Skatteetaten at systemer med direkte utbetaling som leterefusjonsordningen, skatteFUNN og lønnsstøtteordningen ved korona kan gi opphav til skatteunndragelse, misbruk og risiko for uønskede tilpasninger.

Skatteetaten legger videre til grunn at det med nåværende ressursituasjon ikke vil være tilstrekkelige kapasitet til å gjennomføre tidkrevende kontroller av alle grunnrenteskattepliktige før en utbetaling skjer. Det kan også være utfordrende for innkrevingsmyndighetene å få tilbakebetalt uriktig utbetalt negativ grunnrenteskatt i enkelte særlige tilfeller. Skatteetaten mener på denne bakgrunn at det bør vises tilbakeholdenhet med å innføre utbetaling av negativ grunnrenteinntekt, og at man lar reglene virke over noe tid ved innføring av nye, eller utvidelse av eksisterende grunnrenteskatteregimer, før det foretas en kunnskapsbasert evaluering av om en utbetalingsløsning kan være aktuell.

11.2 Petroleum

11.2.1 Generelle bemerkninger til utvalgets omtale av petroleumsskatningen

Utvalget viser i kapittel 13.2.1 og 13.2.2 til at petroleumsskattesystemet utgjør en del av et samlet system der staten forvalter sine petroleumssressurser, jf. petroleumsoven § 1-1, med ulike virkemidler. Tallmaterialet i utredningen etterlater ingen tvil om at det er grunnlag

for grunnrentebeskatning av petroleumsvirksomheten, se særlig figur 13.4 på side 381. Petroleums-skatten har sammen med statens øvrige petroleumsengasjementer tilført fellesskapet store verdier helt siden 1970-tallet (se blant annet den historiske utviklingen i figur 13.8 på side 382 og øyeblikksbildet for 2022 i figur 3.1 på side 39).

Skatteetaten oppfatter ikke at utredningen legger opp til noen gjennomgående evaluering av petroleums-skattesystemet. Som utvalget viser til ble petroleums-skattesystemet endret så sent som i 2022, med innføring av en kontantstrømbasert metode for fastsettelse skatt på særskattegrunnlaget. Et sentralt formål med omleggingen var å oppnå en mer nøytral grunnrenteskatt med reduserte vridningseffekter av investeringsfradrag. Utvalget uttaler avslutningsvis i sin omtale at de anser omleggingen som «en forbedring».

Petroleums-skattesystemet har siden 2020 vært gjennom vesentlige endringer, både gjennom de midlertidige reglene i petroleums-skatteloven § 11, og det nye ordinære systemet med kontantstrømskatt. Det er naturlig at reglene får virke før det gjøres en kunnskapsbasert evaluering, og man har høstet flere erfaringer på makro- og mikronivå.

11.2.2 Utvalgets forslag om en rask innstramning av petroleums-skatteloven § 11

Utvalgets eneste konkrete forslag til endringer i petroleums-skattesystemet er innstramning av den midlertidige regelen om umiddelbar fradragføring av investeringer (tillagt friinntekt) i petroleums-skatteloven § 11 annet ledd. De midlertidige reglene er av utvalget opplyst å innebære en investeringsstøtte på om lag 13 prosent etter skatt sammenlignet med en nøytralt utformet petroleums-skatt. Bestemmelsen kan dermed gi insentiver til investeringer i ulønnsomme prosjekter og til generelt for høy kapitalbruk. Utvalget peker på at oljeskattepakken både svekker skatteinntekter og kan ha varige, uheldige virkninger ved å legge beslag på ressurser som andre, fremvoksende næringer vil trenge. Utvalgets grunnleggende analyse er at formålet med vedtagelsen av regelen våren 2020 (unngå at prosjekter ble utsatt som følge av pandemien) er helt annerledes i dag når det er stort press i leverandørmarkedet med kapasitetsutfordringer og kostnadsøkninger. Reglene vil gjelde investeringer i mange år fremover (utvalget antyder 2028). Selv om utvalget erkjenner at hensynet til forutsigbarhet har vekt, er utvalgets konklusjon at «det er rimelig å stramme inn de midlertidige reglene». Det er pekt på at det for eksempel kan skje «gjennom en reduksjon eller utfasing av friinntekten», og det anbefales at det skjer «så raskt som mulig».

Skatteetaten bemerker at petroleums-skatteloven § 11 annet ledd ble endret ved lov 20. desember 2022 nr. 103 (i kraft 1. januar 2023). Friinntektssatsen ble da redusert fra 17,69 prosent til 12,4 prosent. Opprinnelig var satsen 24 prosent, men ble gjenstand for en teknisk nedjustering til 17,69 prosent for å opprettholde samme økonomiske effekt i forbindelse med omleggingen til ny modell med kontantstrømskatt fra inntektsåret 2022 (lov 17. juni 2022 nr. 47). Utredningen ble lagt frem dagen før lovendringen ble vedtatt. Siden lovendringen likevel ikke er omtalt i utredningen kan det være noe tvil om utvalgets forslag var basert på rettstilstanden før eller etter lovendringen. Henvisningen til selskapenes investeringsandel på side 382 høyre spalte nederst indikerer at utredningen er basert på rettstilstanden før lovendringen. Dersom utvalget hadde tatt hensyn til den nå vedtatte lovendringen ville det riktige premisset for drøftelsen vært at selskapenes investeringsandel utgjør litt mer enn 13 prosent, og ikke i underkant av 10 prosent som før 2023, jf. Prop 1 LS (2022–2023) side 135 punkt 5.5.4. Slik sett har lovgiver allerede tatt stilling til utvalgets forslag. Gitt at utvalget har gitt forslaget relativt utførlig plass og at innstramninger

i de midlertidige reglene fra 2020 gjentatte ganger har vært viet stor oppmerksomhet både i petroleumsskattemiljøet og mer generelt i det politiske miljøet, finner Skatteetaten likevel grunn til å komme med noen betraktninger om utvalgets forslag.

Det synes allment akseptert både i bransjen og på Stortinget at § 11 har fungert etter sin hensikt, men at insentivvirkningen sett i ettertid ble kraftigere enn det viste seg å være behov for. Medieoppslag tilsier at det innen fristen 1. januar 2023 hadde innkommet omtrent 30 prosjekter med samlede forventede investeringer på om lag 270 milliarder kroner. Myndighetsgodkjennelse av disse prosjektene er allerede i gang og prosjekter er igangsatt (riktignok delvis betinget av myndighetsgodkjennelse, jf. petroleumsløven § 4-2 femte ledd), slik at innrettelses- og forutberegnelighetshensyn ikke er mindre fremtredende enn da utredningen ble fremlagt. Skatteetaten har ikke noen opplysninger om hvor sensitive lønnsomhetsvurderingene er i de svakeste av de innleverte prosjektene, og derfor ikke et fullgodt vurderingsgrunnlag. Gitt dagens petroleumspriser og bransjens erfaringsmessig høye avkastningskrav (se for eksempel Meld. St. 11 (2021–2022) side 50 venstre spalte) antar Skatteetaten at det fortsatt er rom for innstramninger i friinntektssatsen dersom det er politisk ønskelig. Generelt sett er det ingen tvil om at det er systemfremmed i dagens petroleumsskattesystem å innrømme friinntekt på investeringer som fradragsføres direkte. I dette tilfellet ble friinntekten likevel benyttet aktivt for å gi et ønsket insentiv for investeringer. Det er en politisk avveining om norsk petroleumspolitik i det lange løp er bedre tjent med å sikre forutsigbarhet om rammevilkårene enn å stramme inn på en tidsbegrenset regel som klart nok ble mer gunstig enn det var behov for. Lovgiver bør også vurdere forholdet til Grunnloven § 97 slik det ble gjort da satsen ble redusert i 2022, jf. drøftelsen i Prop. 1 LS (2022–2023) side 134 punkt 5.5.3), basert på den situasjonen som foreligger når endringen vurderes. Dersom staten etter en gjennomgang av de innkomne prosjektene og samfunnssituasjonen deler utvalgets syn om at prosjekter skal legge beslag på ressurser som burde vært anvendt i andre næringer, er et nærliggende alternativt virkemiddel til endring av skattereglene at staten nekter godkjennelse av prosjekter etter reglene i petroleumsløven.

Dersom regelen først skal endres er det vanskelig å se fullgode alternativer til å redusere eller fjerne friinntekten for å bøte på de problemene utredningen har påpekt. Stortingsflertallet har tidligere både forkastet et forslag om å begrense innmeldingsperioden (til 1. juli 2022) og et forslag om å tidsbegrense omfattede investeringer til utgangen av 2024 (se Innst. 440 L (2021–2022)). Det første av disse forslagene er uaktuelt fordi innmeldingsperioden allerede har passert. Det andre forslaget om tidsbegrensninger vil isolert sett begrense insentivvirkningene som ønsket, men innføring av tidsfrist vil kunne rammes av den risiko utvalget peker på som gjelder insentiver for dårlig planlegging med tilhørende kostnadsoverskridelser. Det er derfor gode grunner til å beholde regelen som fungerer investeringsnøytralt innen sitt virkeområde. Skattefaglig er disse alternativene derfor ikke like treffsikre som forslaget om å redusere eller fjerne friinntekten, og kan ikke anbefales. Skatteetaten kan heller ikke se at det er andre fullgode alternativer for å oppnå utvalgets ønskede virkning til å justere friinntektssatsen direkte.

Dersom friinntekten fjernes vil det på sikt formodentlig redusere kompleksiteten i petroleumsskattesystemet (i realiteten en avskaffelse av § 11), men vil by på noen spørsmål i overgangsfasen og innebære en viss systemomlegging. Å redusere satsen vil trolig være relativt lite krevende administrativt, selv om det også da vil oppstå noen problemstillinger i overgangsfasen som krever endringer av rapporteringsløsningen og noen punkter som krever etterlevelseskontroll.

11.3 Vannkraft

11.3.1 Generelle merknader til utvalgets omtale av grunnrenteskatt på vannkraft

Utvalget viser til at Norge har tilgang på store fornybare energiresurser hvor vannkraft utgjør rundt 90 prosent av kraftproduksjonen. For vannkraft ble grunnrenteskatt innført i 1997. Seneste større omlegging skjedde med virkning fra inntektsåret 2021 hvor man gikk over fra et system med avskrivninger og friinntekt (periodisert overskuddsskatt) til kontantstrømskatt. Utvalget viser i stor grad til NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk hvor man gjorde en helhetlig vurdering av vannkraftbeskatningen. Kraftskatteutvalgets forslag ble ikke tatt videre med unntak av nevnte omlegging til kontantstrømskatt. Høsten 2022 ble det i tillegg innført en særavgift (høyprisbidraget) på vannkraftbeskatningsområdet.

Skatteetaten oppfatter utvalgets forslag til endringer for grunnrenteskatt på vannkraft som enkeltstående justeringer, ikke som et forslag om en større omlegging av dagens regelverk. Primært synes det fra utvalgets side å være forslag om tre endringer i dagens system. For det første foreslås det å redusere nedre grense for innslagspunktet til grunnrenteskatteplikt fra 10 000 kVA til 1 500 kVA, dernest foreslås det at opprinnelsesgarantier tilknyttet vannkraft skal inngå i beregningsgrunnlaget for grunnrenteskatt og til sist foreslås det å endre dagens fordelingsystem med konsesjonsavgift og konsesjonskraft slik at kommuner som er berørt av vannkraftproduksjon i stedet får en tildeling i henhold til det utvalget omtaler som en «nøytral fordelingsmekanisme».

Utvalgets forslag om at opprinnelsesgarantier tilknyttet vannkraft skal inngå i beregningsgrunnlaget for grunnrenteskatt er innført med virkning fra inntektsåret 2023. Skatteetaten ser derfor ikke grunn til å kommentere dette nærmere.

11.3.2 Forslag om reduksjon av nedre grense for grunnrenteskatteplikt

Skatteetaten deler prinsipielt sett utvalgets syn på at det i utgangspunktet ikke bør være en nedre grense for grunnrenteskatt. Dette har også tidligere vært Skatteetatens synspunkt, se blant annet vårt høringsvar til NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk.

Det er Skatteetatens synspunkt at administrative hensyn likevel kan begrunne at det settes en slik nedre grense. Skattepliktige underlagt grunnrenteskatt har en mer komplisert skattemelding enn de som ikke er underlagt dette særskatteregimet, hvilket utgjør en byrde for den skattepliktige og øker risikoen for feil. Grunnrenteskatt innebærer også at skattepliktige underlegges et høyskatteregime. Det medfører behov for at etaten utøver en stor grad av kontroll tilknyttet dette særregimet for å sikre at regelverket praktiseres korrekt.

Den foreslåtte nedre grense på 1 500 kVA synes derfor fornuftig. Det vises til utvalgets figur 13.10 på side 385 hvor det vises til årsproduksjon på kraftverk satt i drift i årene fra 2015-2021. Figuren viser at det i perioden har vært satt i drift få kraftverk i segmentet rett over 10 000 kVA og frem til størrelsen overstiger 20 MW, mens det er satt i drift en større del i segmentet rett under innslagspunktet. Dette kan tyde på at utbygging strupes for å unngå å falle inn under særskatteregimet og at det først er der det er tale om utbygging av relativt sett store kraftverk man velger å gjøre investeringer innenfor særskatteregimet. Erfaringsmessig synes det også å være slik at det heller bygges flere små kraftverk i nærheten av hverandre enn et større som vil bli underlagt grunnrenteskatt der den løsningen er mulig. Dagens grense synes derfor å gi insentiver til dimensjonering som ikke er samfunnsøkonomisk optimal.

Ved en reduksjon av den nedre grensen for innslagspunktet til grunnrenteskatt vil det bli en betydelig økning i antall skattepliktige som skal behandles av kompetansetiljøet for dette særskatteregimet i Skatteetaten. Disse skattepliktige vil få en betydelig økning i rapporteringsplikten ved innlemming i særskatteregimet. Det antas at dette er skattepliktige med mindre kunnskap om dette systemet enn større aktører. Slik Skatteetaten ser det vil dette medføre et større behov for veiledning, og antatt større risiko for feil. For å kunne ivareta Skatteetatens forpliktelser knyttet til veiledning og kontroll, vil det være behov for å tilføre etaten ressurser til å dekke dette behovet.

11.3.3 Forslag om å erstatte konsesjonsavgift og konsesjonskraft med en «nøytral fordelingsmekanisme»

Utvalget har vist til at de er enige med kraftskatteutvalgets konklusjon i NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk, om at konsesjonsavgift og konsesjonskraft må anses å ha en negativ påvirkning på skattleggingen av vannkraftnæringen, og at dette bør erstattes med en nøytral fordelingsmekanisme til berørte kommuner.

Etter gjeldende rett er det egne regler for både for verdsettelse av konsesjonskraft og fradrag for konsesjonsavgift i grunnrenteinntekten. Begrunnelsen for å endre regelverket er at både prisingen av konsesjonskraften og fradragsrett for konsesjonsavgiften i grunnrenteinntekten kan påvirke investeringsbeslutninger. Slik utvalget ser det kan dette medføre at investeringsbeslutninger som er samfunnsmessig fordelaktige ikke gjennomføres fordi de ikke er tilsvarende fordelaktige bedriftsøkonomisk. Det vises her til utvalgets omtale av grunnrenteskatter som nøytrale skatter i kapittel 13.1.3.1. Nøytrale skatter vil medføre at investeringsbeslutninger som er lønnsomme før skatt også vil være lønnsomme etter skatt.

Hverken utvalget eller kraftskatteutvalget har gitt en klar veiledning på hvordan denne fordelingsmekanismen best kan utformes. Kraftskatteutvalget foreslo at omfordeling kunne skje enten gjennom naturressursskatten eller en direkte inntektsfordeling (se NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk kapittel 12.4.2 på side 158). Det forutsettes at dersom man går videre med dette forslaget må det legges en del arbeid i å utforme en slik nøytral fordelingsmekanisme.

Hvorvidt forslaget medfører økonomiske og administrative konsekvenser er vanskelig å si uten å vite hvilken løsning som velges. Bortfall av konsesjonsavgift og konsesjonskraft er en forenkling både for Skatteetaten og for de skattepliktige, men et nytt system for fordeling vil kunne medføre et ressursbehov som ikke lar seg beregne før det vites hvordan dette blir utformet.

11.4 Vindkraft

11.4.1 Generelle merknader til utvalgets omtale av grunnrenteskatt på vindkraft

Utvalget har anbefalt at det innføres grunnrenteskatt og naturressursskatt på den landbaserte vindkraftnæringen. Utvalgets omtale av dette er generell og overordnet. Det vises til at den nøyaktige utformingen av skattegrunnlaget bør utredes før skattene innføres (kapittel 13.2.5 side 389).

Regjeringen sendte ut på høring forslag om å innføre grunnrenteskatt på landbasert vindkraft 16. desember 2022 med høringsfrist 15. mars 2023 (heretter «vindkrafthøringen»).

Forslagene i vindkraftthøringen innebærer at det for denne næringen vil innføres to nye skattearter, grunnrenteskatt og naturressursskatt i tillegg til særavgiften som ble innført i september 2022. Regelverket er i stor grad forsøkt utformet i tråd med det regelverket som allerede eksisterer på vannkraftområdet og de reglene som har vært på høring knyttet til havbruk. Skatteetaten har gitt svar på vindkraftthøringen, og det vises til dette høringssvaret for en mer utfyllende gjennomgang av Skatteetatens vurderinger. Nedenfor har Skatteetaten knyttet noen kommentarer til forslagene som utvalget har kommet med, med særlig fokus på de forslagene som skiller seg fra vindkraftthøringen.

Innføring av grunnrenteskatt på landbasert vindkraft vil utgjøre en byrde for de skattepliktige både i form av høyere skattebelastning, og økte kostnader til administrasjon og rapportering. Forvaltning og etterlevelse av nytt regelverk vil kreve ressurser både fra skattepliktige og Skatteetaten.

Utvalgets omtale av foreslått regelverk for grunnrenteskatt på vindkraftnæringen er overordnet. På et punkt skiller det seg noe fra forslaget i vindkraftthøringen. Utvalget foreslår at gjenværende økonomisk verdi av fysiske driftsmidler i virksomheten hensyntas i beregningen av fremtidig grunnrenteskatt ved innføringen. Utvalgets forslag er at verdien inngår i avskrivings- og eventuelt friinntektsgrunnlaget ved en periodisert overskuddsskatt, eventuelt at verdien utgiftsføres umiddelbart ved valg av kontantstrømskatt. Forslaget i vindkraftthøringen legger opp til en kontantstrømskatt, men slik at investeringer før ikrafttredelsestidspunktet skal avskrives i stedet for å fradragsføres umiddelbart ved innføring. I og med at vindkraftnæringen har vært underlagt fordelaktige avskrivningsregler, slik at mange driftsmidler nå vil ha lav eller ingen skattemessig verdi, er det usikkert hvor store summer dette vil gjelde. Administrativt er utvalgets forslag enklere enn å følge dagens system med avskrivninger eller et system hvor det gjøres beregninger som om tidligere avskrivninger var skjedd etter alminnelige avskrivningsregler.

Utover dette vil Skatteetaten bemerke at innføringen av nytt regelverk i skattelovens kapittel 18 om grunnrenteskatt på landbasert vindkraft bør medføre at det gjøres en helhetlig gjennomgang av reglene i kapitlet for å sikre at man har like regler for vindkraft og vannkraft der det er hensiktsmessig. Likt regelverk er fordelaktig administrativt og en forenkling for skattepliktige/konsern som driver virksomhet i begge regimer. Ved en slik gjennomgang kan de gjeldende reglene med fordel oppdateres slik at det reflekterer den utviklingen som har skjedd fra disse ble innført og frem til i dag.

11.5 Havbruk

11.5.1 Generelle merknader til utvalgets omtale av grunnrenteskatt på havbruk

Regjeringen sendte forslag om grunnrenteskatt på havbruk på høring 28. september 2022 (heretter «havbrukshøringen»), med høringsfrist 4. januar 2023. Vi viser til Skattedirektoratet sitt hørings svar av 3. januar 2023. Nedenfor har vi knyttet noen kommentarer til forslagene som utvalget har kommet med, med særlig fokus på de forslagene som skiller seg fra havbrukshøringen.

Et kjennetegn ved havbruksnæringen er at aktørene i stor grad er organisert ved at større deler av verdikjeden inngår i samme konsern (integreerte verdikjeder). Skatteetaten støtter forslaget i havbrukshøringen om at innehaver av akvakulturtillatelsen bør være skattesubjektet for grunnrenteskatt på havbruk.

Store deler av havbruksnæringen består av integrerte verdikjeder med annen ikke-grunnrenteskattepliktig virksomhet. Skatteetaten mener derfor det er sentralt at det utformes klare definisjoner av hva som inngår i grunnrenteskattepliktig virksomhet og tydelige tilordnings- og tilknytningsvilkår for fradragsrett innenfor ordningen. Dette vil bidra til å sikre forutsigbarhet for næringen og effektivitet ved forvaltningen av regelverket. Skatteetaten ser det som en fordel at tilknytningsvilkåret positivt avgrenser grunnrenteskattepliktig virksomhet.

De integrerte verdikjedene kan også gi selskapene insentiv til å organisere virksomheten slik at innsatsfaktorer i oppdrettsvirksomheten i større grad kjøpes konserninternt. Dette vil medføre risiko for feil prising mellom det grunnrenteskattepliktige selskapet og andre konsernselskaper.

Fordi grunnrenteskatt på havbruk er begrenset til sjøfasen er det også en mulighet for at selskapene vil kunne endre varigheten av sjøfasen sammenlignet med dagens situasjon. Det kan for eksempel skje ved at selskapene beholder fisken lengst mulig på land, utenfor den grunnrenteskattepliktige virksomheten. Da kan fisken på land eies i et eget selskap og selges for en høyere pris til oppdrettsselskapet i det man går over til sjøfasen. En større del av fortjenesten blir med dette liggende i selskap uten grunnrenteskatteplikt.

Utvalget legger på side 387-388 til grunn at driftskostnader er de største kostnadselementene i virksomheten og at tidspunktet for fradragsføring av investeringskostnader derfor vil ha mindre betydning for grunnrenteskatt på havbruk enn i de eksisterende grunnrenteskattene. Skatteetaten deler i utgangspunktet utvalgets syn, men vil likevel trekke frem at enkeltelskaper kan ha investert betydelig kapital i driftsmidler og beholdning av levende fisk.

11.5.2 Grunnrenteinntekten

I havbrukshøringen er det foreslått at det skal benyttes normpriser for laks og faktiske priser for ørret og regnbueørret. Utvalgets mindretall uttaler at det er sentralt at grunnrenteskattegrunnlaget ikke fastsettes ved bruk av normpriser som overstiger faktiske inntekter. Vi viser til Skattedirektoratets høringsvar av 3. januar 2023 punkt 2.6. Her omtales både faktiske salgspriser, normpriser basert på børspriser for laks på NASDAQ Salmon Index (NQSALMON) og normpriser fastsatt av et eget normprisråd. Vi vil nedenfor kun oppsummere Skattedirektoratets hovedsynspunkt.

Skatteetaten er av den oppfatning at normpriser gir et bedre uttrykk for grunnrenten i havbruksnæringen enn faktiske priser. Normpriser er også et godt virkemiddel for å motvirke skattemotiverte tilpasninger, herunder internprisingsproblematikk.

Nøytralitets- og effektivitetshensyn trekker videre i retning av at all grunnrenteskattepliktig fiskeproduksjon bør behandles likt. Dersom faktisk pris benyttes for noen fiskearter, mens normpris benyttes for andre medfører dette at adgangen til fradrag for kostnader er ulik avhengig av hvilket punkt i verdikjeden prisen knytter seg til. Dette er fordi normprisen som utgangspunkt skal treffe verdistigning frem til merdekanten. Inntekter og kostnader etter merdekanten vil ikke være skattepliktige eller fradragsberettiget i grunnrenteregimet. Ved bruk av faktisk oppnådde priser inkluderer disse ofte i praksis verdistigning for transport, slakting og foredling som skattepliktige må kunne fradragsføre for å komme frem til prisen på merdekanten.

Det er videre risiko for at høyskatteregimet innenfor grunnrenteskattepliktig virksomhet kan gi selskap som både driver grunnrenteskattepliktig virksomhet og annen virksomhet insentiv til å legge en større del av overskuddet til den delen av virksomheten som ikke omfattes av

reglene om grunnrenteskatt. På denne bakgrunn bør det vurderes å også inkludere uttak i brutto grunnrenteinntekt, tilsvarende petroleumsskatteloven § 5 fjerde ledd tredje, fjerde og femte punktum. Formålet er å forhindre illojale tilpasninger ved at driftsmidler hvor investeringskostnaden tidligere har blitt fradragsført direkte overføres til annen virksomhet i selskapet eller leies ut til andre, uten at det skjer en korresponderende beskatning av omsetningsverdien.

11.5.3 Bunnfradrag

Utvalget foreslår at det ikke innføres et bunnfradrag for grunnrenteskatt på havbruk. Det uttales i denne sammenheng at bunnfradraget vil svekke den økonomiske effektiviteten av grunnrenteskatten. Utvalget uttaler videre at det vil være mer effektivt at skattesatsen reduseres fremfor å innføre et bunnfradrag dersom formålet er at en større andel av grunnrenten skal bli værende i næringen.

Skatteetaten forstår det slik at forslaget om bunnfradrag i havbrukshøringen er begrunnet i et politisk ønske om at kun de største aktørene innenfor næringen skal betale grunnrenteskatt, samtidig som det kan ses på som et sjablongfradrag for historiske kjøp av tillatelser. Skatteetaten nøyer seg derfor her med å belyse enkelte utfordringer med et bunnfradrag.

Som fremhevet i havbrukshøringen kan et bunnfradrag gi aktørene incentiver til å etablere flere selskaper for å oppnå flere bunnfradrag. For å motvirke denne typen tilpasninger er det foreslått at ett bunnfradrag skal deles mellom konsern og nærstående. Definisjonen av konsern og nærstående setter med dette sentrale rammer for det handlingsrommet selskapene kan utnytte.

Bunnfradrag vil likevel gi selskapene incentiv til å forsøke å tilpasse seg slik at flere bunnfradrag kan utnyttes innen den samme interessesfæren. Forsøk på tilpasninger vil, avhengig av hvordan reglene utformes, for eksempel kunne skje gjennom ulike avtalestrukturer på selskaps- og aksjonærnivå, krysseierskap med videre.

Reglene i skatteloven § 13-2 annet og tredje ledd og § 13-3 setter en yttergrense for hvilke typer tilpasninger som vil bli akseptert. Illojale tilpasninger vil etter en konkret vurdering kunne behandles etter omgåelsesreglene i skatteloven § 13-2. Bestemmelsen i skatteloven § 13-2 bygger imidlertid i stor grad på skjønn og kan av den grunn være ressurskrevende å følge opp i praksis.

Innføringen av bunnfradrag vil videre kunne føre til at større skatteposisjoner i form av negativ naturressursskatt og produksjonsavgift til fremføring akkumuleres i oppdrettsselskap som ikke er i grunnrenteskatteposisjon. Slike skatteposisjoner vil fremover kunne virke vridende ved at i utgangspunktet mindre lønnsom virksomhet vil være ettertraktet og bli utnyttet ved oppkjøp av aktører som er i grunnrenteskatteposisjon. Slike oppkjøp vil måtte vurderes i forhold til omgåelsesreglene i skatteloven § 13-3.

På bakgrunn av ovennevnte er det nærliggende å anta at innføringen av et bunnfradrag som er begrenset innad i konsern og ovenfor nærstående vil kunne være mer ressurskrevende å følge opp sett fra Skatteetatens side. Skatteetaten deler videre utvalgets oppfatning av at det er en viss risiko for at den økonomiske effektiviteten av grunnrenteskatten svekkes ved innføringen av et bunnfradrag.

11.5.4 Fradrag for tidligere anskaffelser ved inntreden i grunnrenteskatteregimet

Utvalget foreslår at gjenværende økonomisk verdi av fysiske driftsmidler i virksomheten skal hensyntas i beregningen av fremtidig grunnrenteskatt. Dette er foreslått gjennomført ved at verdien av driftsmidlene inngår i avskrivnings- og friinntektsgrunnlaget, eventuelt utgiftsføres umiddelbart om det er kontantstrømskatt som velges som modell.

I havbrukshøringen ble det foreslått en kontantstrømskatt hvor skattemessig restverdi av tidligere investeringer kunne fradragsføres i grunnrenteskatt gjennom fremtidige avskrivninger.

Når det skal gis fradrag gjennom avskrivninger for tidligere investeringer, mens det for investeringer etter ikrafttredelsestidspunktet skal gis direkte fradrag, kan dette gi selskapene insentiver til å tilpasse seg slik at også tidligere anskaffelser i størst mulig grad skal komme direkte til fradrag. Slike tilpasninger vil kunne skje ved at selskapene før ikrafttredelsestidspunktet selger ut driftsmidler og kjøper inn nye etter at grunnrenteskatteregimet er innført.

Ovennevnte vil kunne innebære et behov for å innføre særregler for å begrense aktørenes tilpasningsmuligheter og forebygge uønskede tilpasninger. Dersom gjenværende økonomisk verdi av tidligere investeringer hensyntas gjennom umiddelbare utgiftsføring legges det ikke opp til tilsvarende tilpasningsmuligheter.

Skatteetaten er derfor av den oppfatning at regler om umiddelbar utgiftsføring av historiske investeringer vil kunne innebære en forenkling.

11.5.5 Produksjonsavgift

Utvalget foreslår at en grunnrenteskatt bør komme til erstatning for dagens produksjonsavgift for næringen.

I havbrukshøringen ble det foreslått at produksjonsavgiften skal bestå og at det skal innføres en naturressursskatt, men at disse skal kunne trekkes fra krone for krone mot utlignet grunnrenteskatt. Ubenyttet fradrag skal kunne fremføres til fradrag senere år med rente. Naturressursskatt og produksjonsavgift er på denne bakgrunn primært ment å være en mekanisme for fordeling av grunnrenteskatten mellom stat og kommune.

Som vist til i Skatteetatens høringsvar av 3. januar 2023 vil fremføringsadgangen for naturressursskatt og produksjonsavgift innebære at noen av aktørene vil akkumulere fremførbare skatteposisjoner over tid. Terminise rapporteringer av produksjonsavgift og naturressursskatt vil også kunne være mer ressurskrevende for havbruksaktørene sammenlignet med utvalgets forslag.

11.6 Fiskeri

11.6.1 Generelt om grunnrenteskatt i fiskerinæringen

Skatteetaten viser til utredningens kapittel 13.2.6 hvor det anbefales at grunnrenteskatt på fiskeriene bør utredes med sikte på å innføre en slik skatt snarest.

Utvalget viser til at utviklingen, som over tid har gått i retning av færre fiskere og færre fartøy, blant annet har ført til økt lønnsomhet. Utvalget viser til at grunnrenten i fiskerinæringen har gått fra å være klart negativ over mange år til å bli positiv de siste 10-15 årene. Utvalget viser videre til Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse, som viser betydelige forskjeller mellom ulike

fartøygrupper hvor deler av fiskeflåten, som kystfiskeflåten, ikke oppnår tilsvarende driftsmarginer som havfiskeflåten. Utvalget mener at de siste årenes utvikling med økende realisering av grunnrente i næringen gjør det mer aktuelt enn tidligere å innføre en grunnrenteskatt på fiskeri.

Skatteetaten har erfaring med grunnrenteskatt på petroleum og vannkraft. Registeropplysninger over fiskefartøy med tillatelser finnes i Fiskeridirektoratets fartøyregister med videre. Skatteetaten og fiskerimyndighetene utveksler i dag opplysninger for forvaltning og fastsetting knyttet til fiskerinæringen. Det kan derfor ligge til rette for informasjonsutveksling og digitalisering. En ny skatt vil likevel kreve ressurser til veiledning og kontroll.

Det er uklart i hvilken grad internprisingsproblematikk vil være relevant ved en eventuell grunnrenteskatt på fiskeri. Det bemerkes imidlertid at slik problematikk kan være relevant særlig for de største bransjeaktørene. Denne typen problemstillinger bør utredes nærmere i forbindelse med en eventuell innføring av grunnrenteskatt i fiskerinæringen.

11.6.2 Eier av fiskefartøy som skattesubjekt for grunnrenteskatt

Tilgangen til fiske er regulert i flere nivåer gjennom ervervstillatelse for fiskefartøy, fiskermanntall med videre. Se blant annet forskrift om manntal for fiskarar og fangstmenn av 18. desember 2008 nr. 1436 og lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven). Eiere av fartøy som driver fiske og fangst kan være et egnet skattesubjektet for en eventuell grunnrenteskatt på fiskeri. Det bør imidlertid utredes nærmere om en eventuell grunnrenteskatt skal avgrenses til visse fartøygrupper.

11.6.3 Lønnssystem basert på lott

Av den nevnte lønnsomhetsundersøkelsen fremgår det at arbeidsgodtgjørelse til mannskap utgjør den klart største andelen av driftskostnadene. Fiskernes lønnsystem er delvis basert på lott, som betyr at fiskeren får andel av verdiene som i fellesskap skapes på sjøen i prosent av fangstverdien, etter at forhåndsavtalte fellesutgifter er betalt.

Med utgangspunkt i dagens tariffordninger i fiskeriene bør skatt på grunnrente omfatte en vurdering av om grunnrenteskattegrunnlaget skal fastsettes før deling av fangstinntekt, og hvordan fradrag for lønnskostnader eventuelt kan beregnes.

11.6.4 Fiskesalget omfattes av en spesiell lagsordning

All førstehåndsomsetning av fisk er lovregulert slik at fiskerne selv har hånd om fiskesalget (lov om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar av 21. juni 2013 nr. 75 (fiskesalslagsloven) § 2 flg.). Ved hver landing rapporteres fiskefartøyets samlede fangst, med utgangspunkt i ordninger tilrettelagt av fiskesalgslaget elektronisk med landings- og sluttседler, som signeres av mottaker, kjøper og fiskeren, som i tillegg til oppgjørsordningen brukes ved ressurs- og kvotekontroll, og til statistikkformål. Se §§ 1 og 8 i forskrift om landings- og sluttседdel av 6. mai 2014 nr. 607 (landingsforskriften). Mulige tredjepartopplysninger for fastsettelse og kontroll av brutto grunnrenteinntekt for det enkelte fiskefartøy foreligger derfor allerede.

11.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag knyttet til endringer i petroleumsbeskatningen, samt inkludering av opprinnelsesgarantier i beregningsgrunnlaget for grunnrenteinntekt på vannkraft er allerede helt eller delvis gjennomført. Disse forslagene antas dermed å ikke ha vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for Skatteetaten.

Innføring av grunnrenteskatt på havbruk, vindkraft og fiskeri innebærer innføring av et nytt skattegrunnlag som eksisterer parallelt med alminnelig selskapsskatt. Dette vil kreve tiltak både hos Skatteetaten og de skattepliktige.

For Skatteetaten vil det medføre systemtekniske endringer og behov for etablering av kompetansemiljøer for de ulike grunnrenteskatteregimene. Skatteetaten har tatt i bruk ny data- og analyseplattform for skattemelding og næringsspesifikasjon for inntektsårene 2021-2023. Disse løsningene vil legge til rette for datadrevet analyse, brukertilpasning og kontroll av fastsetting.

Skatteetaten vil ha behov for å tilføres nye ressurser og bygge opp ny kompetanse i saksbehandlingsmiljøene for å kunne forvalte de foreslåtte regelendringene knyttet til grunnrenteskatt på fiskeri, havbruk og vind, herunder for å kunne ha et hensiktsmessig nivå på kontroll. Etter Skatteetatens syn innebærer omfanget og kompleksiteten av forslagene at det vil være behov for et betydelig antall nye årsverk for å gjennomføre fastsetting, veiledning og kontroll. Det forventes videre at det vil ta tid å bygge opp ny kompetanse. På kort sikt forventer Skatteetaten at det vil være et stort behov for veiledning, mens det på noe lengre sikt vil være behov for en mer balansert veilednings- og kontrollaktivitet.

Skatteetatens erfaringer med grunnrenteskatt på vannkraft og petroleum, tilsier videre at de fleste skattepliktige ønsker å etterleve regelverket, men at det ved innføring av nytt regelverk vil oppstå tolkningsspørsmål og ulike rettsoppfatninger. Dette danner grunnlag for klage- og endrings saker som ofte kan være langvarige og ressurskrevende, og hvor flere søkes løst i rettsapparatet. Skatteetaten bemerker også at grunnrenteskatteregimene er komplekse regelverk som i seg selv medfører større behov for veiledning og kontroll enn ellers.

For vannkraft vil forslaget om reduksjon av nedre grense for grunnrenteskatteplikt innebære en utvidelse av skattemanntallet ved at flere selskaper og personer kommer inn under grunnrenteskattesystemet for vannkraft. Dette medfører både nye og økte administrative byrder for selskapene og Skatteetaten ved skattefastsettingen. Skatteetaten antar at dette vil medføre et større behov for veiledning og kontroll både som følge av det større antallet nye skattepliktige, men også fordi det antas at denne skattepliktigemassen i mindre grad vil være kjent med regelverket og den ekstra rapporteringen dette medfører. Skatteetatens saksbehandlingsmiljø for vannkraft har ikke tilstrekkelig kapasitet til å håndtere det betydelige antall nye grunnrenteskattepliktige som forslaget innebærer, med mindre det tilføres nye ressurser.

Skatteetaten bemerker også at risikoen for feil og behovet for veiledning antas å være høyere for disse skattepliktige enn for de skattepliktige som per i dag faller under dette særskatteregimet. Erfaringsmessig er controlsaker i dette særskatteregimet tunge og langvarige, dette vil også påvirke behovet for ressurser. Det antas at dette vil være varige risikoer. Tilsvarende problemstilling vil kunne oppstå dersom bunnfradraget for havbruk fjernes eller reduseres på et senere tidspunkt etter at grunnrenteskatten er etablert.

Innføring av grunnrenteskatt for nye næringer og næringsdrivende medfører at disse

skattepliktige er underlagt et høyskatteregime med sterkere incentiver til å redusere skattegrunnlaget sammenlignet med det man finner i næringer som ikke er omfattet av et høyskatteregime. Det vises i denne forbindelse til Prop. 1 LS (2017-2018) kapittel 41.5 avsnitt 11, hvor departementet bemerker dette med hensyn til grunnrenteskatt for vannkraft. Det tilsier et høyere kontrollnivå enn for andre næringer, særlig knyttet til internprising.

Internprisingsproblematikk og -kontroller er normalt tid- og ressurskrevende. Gjennomføring av etterlevelsestiltak vedrørende internprising for (særlig nye) særskatteregimer bør imidlertid prioriteres for å sikre i størst mulig grad at skattegrunnlaget for slike regimer ikke uthules gjennom prising av transaksjoner i interessefelleskap. Felles for næringene hvor det er aktuelt med innføring av nye grunnrenteskatter, er at forekomsten av konserninterne transaksjoner i stor grad er knyttet til rent nasjonale forhold. I utgangspunktet representerer ikke konserninterne transaksjoner mellom alminnelig beskattede selskaper en risiko for redusert skatteproveny som følge av internprising. Ved innføring av grunnrenteskatt utvides omfanget av relevante transaksjoner for internprisingsformål for foretakene som omfattes av grunnrenteskatten. Ved innføring av nye skatteregimer må det derfor påregnes at Skatteetaten bør tilføres ressurser for å sikre et tilstrekkelig kontrollnivå også på internprisingsområdet, i tillegg til det økte veiledningsbehovet en bransje kan ha, særlig i en oppstartsperiode. For en nærmere vurdering av eventuell internprisingsproblematikk ved nye grunnrenteregimer, vises det særlig til Skatteetatens hørings svar vedrørende grunnrenteskatt på havbruk og vindkraft.

Forslagene innebærer også nye og økte kostnader til utvikling, systemstøtte og forvaltning av Skatteetatens IT-systemer.

Forslaget om å stramme inn de midlertidige petroleumsskattereglene gjennom for eksempel en reduksjon eller utfasing av friinntekten anses systemteknisk som en mindre endring.

Reduksjon i nedre grense for grunnrenteskatt på vannkraft vil også innebære en mindre systemteknisk endring, med unntak for personlige skattepliktige. Etter det Skatteetaten kjenner til vil antallet personlige skattepliktige som blir underlagt grunnrenteskatt være lavt, men siden dette segmentet ikke tidligere har vært grunnrenteskattepliktig vil det være behov for å utvikle nye systemløsninger som innebærer økte kostnader.

Innføring av grunnrenteskatt på havbruk, landbasert vind og fiskeri vil påvirke hele verdikjeden i Skatteetaten. Det vil påløpe utviklingskostnader for skatteplikt (mantall), forskuddssystemet, håndtering av ordningen i skattemelding og fastsetting, endringer i skatteberegning og skatteoppgjør samt innkrevingssystemet. Det kan også være behov for å identifisere forskjellige beregningsenheter på en entydig måte. Utvikling av systemløsninger forbundet med innføring av grunnrenteskatt på havbruk, landbasert vindkraft og fiskeri vurderes som en endring av middels til stort omfang.

For inntektsåret 2023 er det planlagt å implementere en løsning i ny skattemelding for selskap som driver vannkraftnæring og petroleumsselskaper, slik at mye av utviklingskapasiteten allerede vil være bundet opp. Inntektsåret 2023 er det første året hvor det er planlagt at alle upersonlige skattepliktige skal behandles i ny skattemelding. En systemløsning hvor det skal innhentes ny informasjon til for eksempel forhåndsutfylling og/eller kontroll vil føre til økte utviklingskostnader.

Også for tilbyderne av årsoppgjørprogram til de skattepliktige vil det påløpe utviklingskostnader ved innføring av nye og utvidelse av eksisterende grunnrenteskatteregimer. For de skattepliktige antas forslagene å innebære økte kostnader til kjøp av nye eller tilpasning av eksisterende

funksjoner i årsoppgjørprogrammene. Grunnet kompleksiteten i grunnrenteskattereglene forventer Skatteetaten videre at de skattepliktige også vil ha behov for å bygge opp ny kompetanse internt eller kjøpe tilsvarende tjenester eksternt både for å etterleve rapporteringsforpliktelsene i det nye skattegrunnlaget, men også for å forsvarlig kunne håndtere løpende spørsmål knyttet til regelverket.

Når det gjelder forslaget om å erstatte konsesjonsavgift og konsesjonskraft med en nøytral fordelingsmekanisme til kommunene er ikke dette nærmere beskrevet i utredningen og det er derfor vanskelig å si noe om de administrative og økonomiske konsekvensene, herunder utviklingsomfanget.

12. Kapittel 14 Skatte- og avgiftssystemets rolle i klima- og miljøpolitikken

12.1 Innledning

Et av de mest sentrale skatte- og avgiftsrettslige virkemidlene i klima- og miljøpolitikken, er særavgiftene, som er godt egnet til å prise samfunnsøkonomiske kostnader ved helse- og miljøskadelig aktivitet, og påvirke atferd i ønsket retning. Særavgiftsregelverket omfatter en rekke ulike avgifter, fra avgifter på varer og kjøretøy til avgifter på bestemte typer utslipp og tjenester. Avgiftssystemet er vesentlig preget av skreddersydde avgiftsgrunnlag og avgiftsberegning, virkeområde, dokumentasjonskrav og fritak for den enkelte avgiften. Det er også ulike ordninger i valget av avgiftspliktig. I praksis er første omsetningsledd, produsent eller importør, normalt avgiftspliktige for avgifter på varer. For bilavgifter, slik som engangsavgift, er eier gjort til avgiftspliktig.

En styrke ved dagens særavgiftssystem er at det er få avgiftspliktige. Det er noen unntak fra dette som gjelder for eksempel avgifter der eier av kjøretøyet er gjort til avgiftspliktig, slik som engangsavgift og vektårsavgift. I stort medfører det begrensede antall avgiftspliktige at avgiftene kreves opp til lave administrative kostnader.

Skatteetaten skal legge til rette for enkel og riktig registrering, rapportering og innbetaling av særavgiftene. For å sikre at en avgift fungerer etter sin hensikt, er det flere forutsetninger som må være på plass. Et klart definert avgiftsgrunnlag og klar angivelse av hvem som er avgiftspliktig, er avgjørende for etterprøvbarehet, likebehandling og forutberegnelighet. Formålet med avgiften er av betydning for innretningen av avgiften. Det vil imidlertid kunne oppstå konflikt mellom ulike mål en avgift søker å oppnå, og det er da viktig å veie disse hensynene mot hverandre. Unntak og særordninger som avviker fra de generelle reglene, gjør særavgiftssystemet mindre effektivt og brukervennlig. I slike tilfeller bør det vurderes om andre virkemidler er mer hensiktsmessige. Forutsatt at en avgift tilpasses innenfor rammene av dagens særavgiftssystem, vil en innføring eller justering medføre relativt lave administrative kostnader for Skatteetaten.

Som det påpekes fra utvalget, er særavgiftene en måte å få inntekter på, men avgiftene er også i stor grad brukt for å påvirke forbruksmønstre. De avgiftene som er trukket frem og særlig omtalt, er i forskjellige sammenhenger utredet og vurdert tidligere. For eksempel ble avgift på kunstgjødsel vurdert allerede i NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet. Prinsippet om at forurenser betaler ligger til grunn for hvem som skal påvirkes. I utgangspunktet er utvalgets uttalelser i samsvar med gjeldende politikk på særavgiftsområdet.

Når det gjelder henvisningene til EØS-retten og forholdet til energiskattedirektivet, kan det være grunn til å presisere innholdet fra utvalget noe, da muligheten til å benytte minstesatsene i direktivet er en «fordel» som er valgt benyttet for å sikre norsk næringsliv de samme konkurransefordelene som virksomheter innenfor EU. Det er uansett særlig viktig at EØS-rettslige vurderinger gjøres ved utredninger av nye avgifter og endringer i eksisterende.

Enkelte av endringene som foreslås, for eksempel å fjerne fritaksordninger, er det etter vår oppfatning mer hensiktsmessig å vurdere samlet i stedet for å kommentere på det enkelte eksempelet/forslaget fra utvalget. Dette innebærer at vi omtaler disse forslagene generelt for kapittel 14 og 15.

Vi vil i det følgende gi en vurdering av utvalgets forslag til endringer i eksisterende avgiftsordninger (punkt 12.2), og utvalgets forslag til nye avgifter (punkt 12.3). Deretter vil vi gi en vurdering av særavgiftens rolle i en sirkulær økonomi (punkt 12.4), før vi til slutt gir særlige omtaler av enkelte av utvalgets forslag til nye avgifter (punktene 12.5 til 12.6).

12.2 Endringer i eksisterende avgiftsordninger

12.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å fjerne fritak og endre satser på følgende områder:

- NOx-avgift: Avvikle fritaket for miljøavtale med staten.
- Avgift på elektrisk kraft: Endringer knyttet til redusert sats og fritak for husholdninger.
- Avgift på elektrisk kraft: Provenynøytral omlegging av avgiften til en generell sats.
- Avgift på alkohol: Oppheve ordningen med redusert sats for små bryggerier.
- Avgift på alkohol og tobakk: Avvikle fritak for varer lagt på tollager C (tax free-ordningen).
- Flypassasjeravgift: Øke satsen for flygninger ut av Europa.

12.2.2 Skatteetatens vurderinger

Forslagene som utvalget legger frem, er i utgangspunktet av politisk karakter og er gitt ut fra ønske om beskatning av bestemte grupper på bestemte områder. Nivået på beskatningen er uten direkte betydning for administrative konsekvenser av den enkelte avgift.

Endring av avgiftssats eller det å fjerne et fritak, vil i utgangspunktet heller ikke ha administrativ betydning for de avgiftspliktige, utover eventuelle lettelser dersom oppgaver forsvinner gjennom endringen.

Avgiftspliktens omfang kan være av betydning for etterlevelsen, dersom unndragelse innebærer økonomisk gevinst og avgiftens innretning gjør den lite kontrollerbar. Dette er imidlertid ikke hensyn som bare er relevante for disse forslagene spesielt, men gjelder generelt på særavgiftsområdet.

Som eksempelet brukt på elavgiftsområdet, hvor det synliggjøres at avgiftens innretning og treffsikkerhet er avhengig av hvilket formål den er ment å oppnå, gjelder dette også for andre avgifter. Tolkning og forståelse av regelverket er også mindre ressurskrevende dersom det gis klare formålsbetraktninger knyttet både til den generelle avgiften og de enkelte fritakene. God forståelse innebærer som hovedregel større grad av etterlevelse. Nettopp det at avgiftene skal ivareta flere formål gjør at det er særlig viktig at politiske føringer og betraktninger om hva som

skal være formålet med den konkrete reguleringen, videreføres i utvikling av de enkelte avgiftene.

Endringer av satser og fritak skaper ikke behov for systemutvikling, så fremt avgiften følger det tradisjonelle særavgiftssystemets form og innretning. Dette i motsetning til endringer av eksisterende avgifter eller innføring av nye avgifter som fører til endringer og behov for omlegginger av eksisterende systemer eller innføring av helt nye systemer.

Skatteetaten ser derfor ingen særlige utfordringer i utvalgets forslag.

12.3 Nye avgifter

12.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å innføre eller utrede avgift på

- nitrogen i mineralgjødning,
- irreversibel omdisponering av areal/naturavgift,
- plast,
- tekstiler, og
- uttak av primære råvarer.

12.3.2 Skatteetatens vurderinger

I utgangspunktet er det gjennomførbart for Skatteetaten å innføre nye avgifter forutsatt at det legges til rette for å kunne bruke eksisterende systemer. Det er imidlertid grunn til å presisere dette noe.

Ved innføring av avgifter må det vurderes nøye hvordan avgiftsomfanget treffer de enkelte avgiftspliktige for å sikre at formålet med avgiften oppnås. Det er videre viktig at fritak mv. sikrer like konkurranseforhold mellom aktører i markedet, slik at avgiftens innretning ikke påvirker ønsket om eller muligheten til å etterleve fra de avgiftspliktiges side. Når det gjelder utforming av fritak med mer, må det tas hensyn til hvilke byrder som følger med muligheten til å rapportere korrekt avgift. Ved for eksempel en gradert sjokolade- og sukkervareavgift bør det være mulig å kunne fastslå avgiftens størrelse uten å måtte analysere det enkelte produkt, gjennom som for eksempel slik utvalget sier, innføre merkeplikt som enkelt gjør det mulig å rapportere korrekt avgift, men også gjør det mulig i ettertid å kontrollere at korrekt avgift er betalt.

Det er viktig å hensynta de avgiftspliktiges behov for enkel og forutsigbar håndtering av avgiften, da de rent faktisk ivaretar rollen som avgiftsinnkrever for staten mot sine kunder. Gode formålsbeskrivelser kan være et vesentlig bidrag i denne sammenheng.

En avgift som ikke legger til rette for en effektiv forvaltning hos de avgiftspliktige vil gjøre det vanskelig for Skatteetaten å nå sine strategiske mål, blant annet med hensyn til brukerperspektiv og forenklinger. Dette gjelder tilsvarende dersom en mulig gjennomføring krever stor grad av manuelt arbeid internt i Skatteetaten, for eksempel ved bruk av refusjonsordninger.

Innføring av nye avgifter vil alltid innebære behov for ressurser, både knyttet til innføring og oppstart og til løpende forvaltning av avgiften herunder innkrevingsmessige forhold. Dette inkluderer utarbeidelse av avgiftsrundskriv, opplæring, registrering og veiledning av avgiftspliktige, regelverkstolkning, systemforvaltning, kontrollvirksomhet og innkrevingsmessige forhold. Det er i denne forbindelse viktig at relevante fagmyndigheter er tett koblet på, og at de får en formell

rolle i forvaltningen av avgiften, som for eksempel miljømyndighetene i dag har ved fastsettelse av returandel for emballasjeavgiften.

12.4 Avgiftenes rolle i en sirkulær økonomi

12.4.1 Generelt

I en sirkulær økonomi legges det til grunn at varer/innsatsvarer gjenbrukes både så langt det er mulig i sin opprinnelige form, men også som innsatsfaktor i annen produksjon. Målet er minst mulig avfall, mest mulig gjenbruk.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en bred utredning av tiltak for å fremme sirkulære aktiviteter, og har sett nærmere på flere skatte- og avgiftstiltak i den forbindelse. Blant annet vises det til avgift på plast og nye tekstiler, redusert merverdiavgift på omsetning av brukte varer og tjenester, samt forslag nevnt i utredningen kapittel 14.9.4. Utvalget utelukker ikke at det finnes andre virkemidler innenfor skatte- og avgiftssystemet som kan være mer egnet til å stimulere til sirkulære aktiviteter.

Utvalgets forslag innebærer innføring av avgifter på produkter som per i dag ikke avgiftsbelastes, med unntak av plastemballasje til drikkevarer. Det som er nevnt ovenfor knyttet til innføring av nye avgifter treffer også avgiftene som omtales her.

Det er enkelte særlige utfordringer knyttet til denne type avgifter. Innledningsvis er det grunn til å vise til utvalgets uttalelser om usikkerhet om avgift er et egnet virkemiddel for å stimulere til større grad av sirkulær økonomi. Når det gjelder de særlige avgiftene som er nevnt her er det vanskelig å si noe om de konkrete forslagene egnethet for et slikt formål. Uansett er det enkelte forhold som er kjent. For det første må avgiftene innrettes slik at den belastes sluttbruker fullt ut dersom formålet med avgiften skal oppnås. Videre må avgiftene innrettes slik at det er mulig å fastslå med sikkerhet om et konkret produkt er avgiftsbelastet eller ikke, for å kunne forhindre dobbel beskatning. For eksempel vil en mulighet for å gi bort tekstiler til veldedige formål kunne uthule en generell avgiftsplikt, ved at klærne i etterfølgende omsetning ikke kan skilles fra hverandre.

Det er derfor viktig å kunne se avgiftssystemet i sammenheng, og enkeltforslag må utredes nærmere for å kunne gjøre en god vurdering av om de faktisk stimulerer til økt gjenbruk, eller om de kun innebærer en fiskal belastning.

Utvalget viser til den tidligere forbrenningsavgiften og at den innebar en pris på forurensningen også når det gjaldt andre utslipp enn CO₂. Den tidligere avgiften omfattet flere typer utslipp, men det er grunn til å minne om at den var vanskelig kontrollerbar og la til rette for utstrakt avgiftstilpasning. Dersom grunnlaget skal utvides må dette utredes nøye i samarbeid med miljømyndighetene.

12.4.2 Sirkulær økonomi og merverdiavgift

Utvalget peker på merverdiavgiftssystemet som et virkemiddel for å oppnå en mer sirkulær økonomi. Det første som omtales er differensiert merverdiavgift, herunder blant annet avgiftsfordeler i favør av tjenester som fungerer som substitutt til kjøp av produkter. Konkret nevnes reparasjonstjenester, oppgraderinger, vedlikehold, gjenbruk og delingstjenester. Det vises til at man i Sverige har valgt å redusere satsen for enkelte reparasjonstjenester fra 25 til 12 prosent.

Ytterligere fritak og unntak fra avgiftsplikt er uheldig, samt at det vil kunne medføre ytterligere administrative kostnader for både de næringsdrivende og det offentlige.

Videre har utvalget sett på hvorvidt det kan være et egnet tiltak å innføre redusert sats på brukte varer. Det tilkjennegis at utvalget ikke har foretatt nærmere vurderinger av hvordan en slik løsning kan og bør utformes, samt at det bør vektlegges at merverdiavgiftsreglene bør være nøytrale.

Skatteetaten er enig med utvalget i at de avgiftstekniske utfordringene et slikt forslag innebærer er et tungtveiende argument for å utrede andre alternativer.

Skatteetaten støtter utvalgets forslag om å endre på reglene om fradragsrett for inngående merverdiavgift på varer/tjenester og gaver til utdeling i reklameøyemed med bagatellmessig verdi. Utgangspunktet i merverdiavgiftsloven § 8-3 første ledd bokstav f er at fradragsretten er avskåret for slike gjenstander med mindre det er tale om gaver og varer/tjenester av bagatellmessig verdi. Bagatellmessig verdi er i merverdiavgiftsforskriften § 1-3-6 satt til 100 kroner eller mindre. Utvalgets forslag innebærer at også gaver og varer/tjenester av bagatellmessig verdi til utdeling i reklameøyemed faller inn under avskjæringsregelen i merverdiavgiftsloven § 8-3.

Etter Skatteetatens oppfatning er dette et forslag som på en enkel måte vil kunne hindre unødvendig avfall av gjenstander som ofte figurerer som reklame for næringsdrivende. Dette vil kunne omfatte utdeling av penner, vannflasker med logo med videre på varemesser og lignende. Et slikt forslag må imidlertid, etter Skatteetatens syn, utredes nærmere for å avdekke hvilke eventuelle innvirkninger dette har på regelverkets anvendelighet for de næringsdrivende og det offentlige.

12.5 Avgift på utslipp fra arealbruksendringer og naturavgift

12.5.1 Arealbruksendringer

Utvalget mener at det bør innføres en avgift på irreversibel omdisponering av areal. De tar utgangspunkt i vurderingene som ble gjort av Miljødirektoratet i deres rapport om faktagrunnlag for vurdering av en avgift på klimagassutslipp fra permanente og/eller irreversible omdisponeringer av areal.

Utvalget viser til at rapporten skisserer tre ulike mulige modeller for en avgift. En enkel modell som beregner avgift kun med utgangspunkt i arealet som nedbygges, en mer avansert modell som også tar høyde for hvor karbonholdig typen areal som nedbygges er, og en enda mer avansert modell som tar høyde for både typen areal som nedbygges og hvilken type nedbygging som finner sted.

Skatteetaten er enig i Miljødirektoratets og utvalgets vurdering av at avgiftens treffsikkerhet vil variere veldig innenfor disse ulike modellene. Videre vil vi også trekke frem at avgiftsfastsettelsen vil bli betydelig mer kompleks i de to mest avanserte modellene, og i stor grad vil måtte basere seg på manuell saksbehandling. Utvalget viser videre til NIBIOs rapport (Sørgaard m.fl., 2021) om mulig kartgrunnlag for en slik avgift, og omtalen av NIBIOs prototype til en fremtidig kalkulator.

Skatteetaten er enig i at kalkulatoren vil være et naturlig utgangspunkt for en videre utredning av en arealavgift. Vi vil imidlertid trekke frem at det er usikkert om informasjonen som kan hentes fra denne kalkulatoren vil være tilstrekkelig nøyaktig til å danne grunnlag for fastsettelsen av en avgift. Det vil i hvert fall være utfordringer knyttet til treffsikkerhet, blant annet på grunn av grøntområder i utbyggede områder.

Utvalget trekker videre frem at en differensiering av typen inngrep bør ta utgangspunkt i hvordan ulike typer inngrep, som for eksempel bygging av bolig/hytter og utbygging av vindkraftverk, allerede er regulert i ulike regelsett. Skatteetaten er enig i dette, men vil trekke frem at dersom avgiften skal ha adferdsstyrende effekt bør den også ta høyde for at ulike gjennomføringsmåter for samme type inngrep vil kunne påvirke utslippet av klimagasser. En utbygging av hus eller hytte på påler vil for eksempel kunne generere langt mindre utslipp enn en utbygging der myr dreneres og det tas ut masser.

Utvalget viser til at utfordringene ved å skille mellom ulike typer inngrep vil kunne avhjelpes gjennom etableringen av en refusjonsordning, som kan benyttes dersom den avgiftspliktige kan dokumentere at utslippene er langt lavere enn det som ble lagt til grunn ved fastsettelsen. Videre er det beskrevet at det vil kunne innkreves tilleggsavgift dersom det ved kontroll eller lignende dokumenteres at utslippene er høyere enn det inngrepet skulle tilsi.

Skatteetaten er enig i at slike mekanismer vil kunne avhjelpe utfordringene knyttet til avgiftens treffsikkerhet. Vi vil imidlertid trekke frem at forvaltningen av en slik refusjonsordning, og kontroller av ferdigstilte konstruksjoner, vil være svært ressurskrevende.

Videre trekker utvalget frem at det må utredes nærmere hvem som skal være avgiftssubjekt for en slik avgift. For at antallet avgiftspliktige ikke skal bli for stort, samt at alle inngrep av betydning nok vil være søknadspliktige etter plan- og bygningsloven eller avhengig av konsesjon/godkjenning, foreslås det å legge avgiftsplikten på kommunene og konsesjonsmyndighetene. Skatteetaten er enig i at avgiften bør innrettes slik at det blir få avgiftspliktige som rapporterer til etaten over tid. Med en slik innretning vil avgiften kunne inngå i det eksisterende særavgiftssystemet, hvilket vil være ressursbesparende. Hvorvidt det vil være en hensiktsmessig løsning å la kommunene og konsesjonsmyndighetene være avgiftspliktige er vanskelig å vurdere før den nærmere innretningen av avgiften er klar.

Utvalget trekker også frem at spørsmålet om når avgiftsplikten for et inngrep skal oppstå vil kreve en nærmere vurdering. Skatteetaten er enig i at det vil være et utfordrende punkt. Det er i utgangspunktet vanskelig å identifisere et tidspunkt for avgiftsplikt som vil kunne fange opp de reelle utslippene fra alle typer inngrep.

12.5.2 Naturavgift

Utvalget mener at det bør innføres en naturavgift med formål å motvirke forringelse av naturens evne til å produsere økosystemtjenester. De trekker frem at en slik avgift vil være komplisert og kreve grundig utredning. Skatteetaten slutter seg til denne vurderingen. Ved innføringen av en slik avgift vil en møte mange av de samme utfordringene som ved en arealavgift, blant annet med å identifisere en avgiftspliktig og tidspunktet for avgiftsplikt. Videre vil man sannsynligvis ha enda større utfordringer med å etablere et presist avgiftsgrunnlag.

Utvalget foreslår at det i første omgang arbeides videre med en avgift på klimagassutslipp ved omdisponering av areal, og at erfaringene fra et slikt arbeid så vil kunne danne grunnlaget for en eventuell utvidelse der avgiften også inkluderer andre negative eksterne effekter ved slik omdisponering. Skatteetaten slutter seg til denne vurderingen.

12.6 Avgift på plast

Utvalget legger til grunn at en bred avgift på plast vil ha høye administrative kostnader og vurderes som lite gjennomførbart. Det vises i den forbindelse til tidligere utredninger fra Skattedirektoratet i samarbeid med Miljødirektoratet, der det er vurdert at en avgift på all plast vil innebære et meget stort avgiftspliktig vareomfang. Dette vil medføre store administrative og økonomiske konsekvenser, både for avgiftsmyndighetene og de avgiftspliktige. I nevnte utredninger er det videre lagt til grunn at en slik avgift vil bli svært vanskelig å avgrense og kontrollere. På bakgrunn av tidligere utredninger slutter Skatteetaten seg til utvalgets vurdering av at en bred avgift på all plast er lite gjennomførbart.

Utvalget mener at man i stedet bør utrede en avgift på plastemballasje. Utredningen må blant annet ta stilling til om det er hensiktsmessig å ha avgift på all plastemballasje, uavhengig av om den er laget av fossil plast eller annen plast. Videre forutsetter en slik avgift at «emballasje» kan avgrenses mot andre produkter og at emballasje av «plast» kan avgrenses mot emballasje av andre materialer. Det må også tas stilling til hvordan sammensatt emballasje, bestående både av plast og andre materialer, skal håndteres. Samt om drikkevareemballasje av plast bør være omfattet av en ny avgift på plastemballasje, eller om drikkevareemballasje av plast fortsatt bør være omfattet av dagens avgifter på drikkevareemballasje. En utredning må i alle tilfeller gjøres i samråd med miljømyndighetene.

13. Kapittel 15 Bilavgifter og andre særavgifter

13.1 Innledning – særavgifter knyttet til motorvogn

Utvalget går inn for en nedtrapping av dagens fordeler for nullutslippskjøretøy, og anbefaler at engangsavgiften på lengre sikt innrettes mer som en fiskal avgift. Videre foreslår de midlertidige tiltak for at også nullutslippskjøretøy skal bære sin del av kostnadene ved bruk av vei.

Dette harmonerer med regjeringen sin politikk for nullutslippskjøretøy og hvordan bilavgiftene brukes til å stimulere til kjøp av elbiler og kjøretøy med lave CO₂-utslipp. Videre støtter dette opp under prinsippet om at forurenser betaler. Engangsavgiften har over flere år utviklet en mer miljøvennlig profil med større vekt på utslipp, herunder at CO₂-utslipp og NO_x-komponent inngår i beregningsgrunnlaget der satsene gradvis økes. Dette som ledd i å styrke insentivene til å velge elbiler.

13.2 Engangsavgift

13.2.1 Generelt

Utvalget foreslår at man på lengre sikt fjerner miljøkomponentene (CO₂ og NO_x) fra beregningsgrunnlaget i engangsavgiften og gjør avgiften rent fiskal.

Utvalget mener at dagens innretning er komplisert, noe som gjør at avgiften er uoversiktlig, og at insentivene i avgiften er varierende og uklare. De mener de foreslåtte forslagene om å fase ut elbilfordelene vil bidra til forenkling, men at avgiften også ytterligere kan forenkles ved å redusere progressiviteten både i CO₂-komponenten og vektkomponenten.

13.2.2 Skatteetatens vurderinger

Skatteetaten støtter utvalgets vurderinger av dagens innretning av engangsavgiften og behovet for forenklinger. Dette vil føre til administrative besparelser for etaten og samtidig legge til rette for bedre brukervennlighet både for private aktører og næringslivet, som også påvirker graden av etterlevelse.

Skatteetaten har lang erfaring med å følge opp engangsavgiften i avgiftsfastsettelsessystemet. Slike endringer gjennomføres som regel i tett dialog med Statens vegvesen som teknisk etat. Det er viktig at kommende endringer er forutsigbare for etatens brukere, slik at forståelse og innføringsløp er på plass i god tid før endringene trer i kraft.

Når det gjelder forslaget om å redusere progressiviteten i CO₂-komponenten og vektkomponenten forstår vi det slik at det menes færre satser/innslagspunkter. Til dette bemerker vi at avgiften da vil kunne treffe dårligere da intervallene nødvendigvis blir mindre finmasket. Det kan også bemerkes at innenfor de allerede etablerte systemene for engangsavgiften vil ikke antall satser/innslagspunkter ha særlig betydning for Skatteetatens administrative kostnader. Ved endringer i engangsavgiften er det også viktig å ta i betraktning hvordan endringene kan påvirke bruktimporten av fossile kjøretøy.

I vurderingen av å gjøre avgiften rent fiskal, bemerker vi at det dersom egenvekt fortsatt skal benyttes som avgiftsgrunnlag må det vurderes å bruke individspesifikk egenvekt fra kjøretøyets samsvarserklæring (COC - Certificate of Conformity) framfor oppgitt egenvekt (minimumsvekt) fra typegodkjenningen. Videre kan det også være grunn til å se hen til kjøretøyets energiforbruk slik at innretningen av avgiften påvirker til å velge energieffektive kjøretøy.

13.3 Elbilfordeler

Utvalget foreslår:

- Gradvis utfasing av fritaket for engangsavgift.
- Reduksjon av fordelene for ladbare hybridbiler på kort sikt og etter hvert fjerne dem.
- Innføring av forhøyet trafikkforsikringsavgift for nullutslippskjøretøy, differensiert etter kjørelengde.
- At dagens merverdiavgiftsfritak for elbiler avvikles, og at eventuell støtte til kjøp av elbiler bør gis som et tilskudd over budsjettets utgiftsside.

13.3.1 Skatteetatens vurderinger

Utvalgets forslag er i tråd med endringene de senere årene der elbilfordelene gradvis strammes inn. Elbiler betaler nå full trafikkforsikringsavgift og omregistreringsavgift. For å bevare engangsavgiften som en inntektskilde for staten, falt fritaket for engangsavgift for elbiler bort fra 2023 ved å innføre en vektkomponent for alle personbiler (avgiftsgruppe a). Den eksisterende engangsavgiften er nå avgrenset til motorvogner med forbrenningsmotor.

For å styrke insentivene i engangsavgiften til å velge elbil fremfor ladbar hybridbil er vektfradraget de senere årene justert gradvis nedover og differensiert etter elektrisk rekkevidde. For 2023 er vektfradraget justert ned til 10 prosent og det er foreslått at fradraget fases ut over tre år da ladbare hybridbiler ikke bidrar til å nå målet om at alle nye personbiler skal være nullutslippskjøretøy innen 2025.

Merverdiavgiftsfritaket er ett av flere tiltak som ble innført for å oppnå en kjøretøypark med lavere utslipp. Blant annet som følge av at en nærmer seg målet om at det bare skal selges nullutslippsbiler i 2025, ble fritaket endret med virkning fra 1. januar 2023. Endringen innebar at fullt fritak ble erstattet av fritak med «bunnfradrag». Ved kjøp av elektriske personkjøretøy er det fritak for merverdiavgift på vederlag til og med 500 000 kroner. Ved leasing av elektriske personkjøretøy skal det beregnes merverdiavgift av leien multiplisert med andelen av kostpris som overstiger 500 000 kroner dividert med kostpris. Med leasing menes her utleie av personkjøretøy hvor leieperioden etter skriftlig avtale er minst 30 dager. Stortingsflertallet har uttalt at fritakene skal gjelde ut denne stortingsperioden.

13.4 Bruksavhengige bilavgifter – posisjonsbasert veipricing

13.4.1 Generelt

Utvalget støtter det pågående arbeidet i Skattedirektoratet og Statens vegvesen med å utrede en posisjonsbasert veibruksavgift der formålet er at nullutslippskjøretøy også skal betale for de eksterne kostnadene bruken av slike kjøretøy påfører samfunnet. De anbefaler å utrede midlertidige tiltak i påvente av dette, der et alternativ kan være å innføre en forhøyet trafikksikringsavgift for disse kjøretøyene, differensiert etter kjørelengde.

13.4.2 Skatteetatens vurderinger

Vi viser her til det pågående arbeidet i Skatteetaten og Statens vegvesen. Konseptvalgutredningen (KVU) for veibruksavgift og bompenger har vært på høring med frist 1. februar. Regjeringen vil så vurdere hvilken retning det er ønskelig å gå, og foreta et konseptvalg.

Vurdering av alternativet om forhøyet kilometeravhengig trafikksikringsavgift for nullutslippskjøretøy og ladbare hybrider, inngår i dette arbeidet. Slik utvalget presiserer, vil en slik avgift kunne innebære tekniske og administrative utfordringer som må utredes nærmere. Spesielt viser vi til de store forskjellene i elektrisk rekkevidde for ladbare hybrider og hvordan en avgift kan innrettes for å hensynta dette. Forslaget avviker fra dagens innretning av avgiften som er knyttet til forsikringsavtalen og beregnes per forsikringsdøgn, uavhengig av antall kjørte kilometer. Vi viser spesielt til innspillene fra forsikringsbransjen om håndtering av en slik avgift og konsekvensene det vil kunne ha for næringslivet. En ren satsøkning for gjeldende avgiftsgruppe for nullutslippskjøretøy (ikke relatert til kjørelengde) innenfor den nåværende trafikksikringsavgiften, vil imidlertid være administrativt enklere å gjennomføre.

Når det gjelder utvalgets anførsler om argumenter som taler mot en geografisk differensiering av veibruksavgiften på drivstoff, så er vi enige i disse. Utvalget anbefaler videre at avgiftssatsene i veibruksavgiften, målt etter energiinnhold, bør utjevnes. Til dette vil vi bemerke at rene satsjusteringer, innenfor den eksisterende veibruksavgiften, ikke vil medføre administrative kostnader av betydning for Skatteetaten.

13.5 Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Utvalget anbefaler å innføre en avgift på alkoholfrie drikkevarer som er differensiert etter sukkerinnhold. Ideelt sett mener utvalget at avgiften bør omfatte tilsatt sukker, også i andre varer enn alkoholfrie drikkevarer. I første omgang bør dette gjøres ved at norske myndigheter jobber for at det internasjonalt innføres et krav om merking av mengde tilsatt sukker, og at det gjøres

en vurdering av de administrative konsekvensene av en generell avgift på tilsatt sukker. At det per i dag ikke gjelder et krav om merking av tilsatt sukker i mat- og drikkevarer, er en hovedårsak til at avgiftsmyndighetene tidligere ikke har anbefalt å differensiere avgiftene på sukkerholdige mat- og drikkevarer etter mengde tilsatt sukker. Dette var også tilfellet for den tidligere avgiften på alkoholfrie drikkevarer, som ble opphevet 1. juli 2021. Vi er derfor enige med utvalget i at en grunnleggende forutsetning for å vurdere en eventuell avgift på tilsatt sukker i alkoholfrie drikkevarer, er endringer i regelverket for merking av næringsmidler til å omfatte krav om merking av tilsatt sukker.

Utvalget mener videre at det bør være mulig å innføre en avgift på alkoholfrie drikkevarer etter mønster av tilsvarende avgift i Irland og den norske avgiften, slik den var tenkt utformet, før den ble avviklet. Dette innebærer at avgiften differensieres etter totalt innhold av sukker. En slik avgift bør være administrativt håndterbar, stå seg statsstøtterettslig, og treffe godt.

Vi viser her til at forslag til en avgift på alkoholfrie drikkevarer differensiert etter totalt sukkerinnhold, delvis etter mønster av den irske drikkevareavgiften, ble sendt på høring 17. desember 2020, med foreslått ikrafttredelse 1. juli 2021. De foreslåtte endringene var klare for ikrafttredelse i det det ble besluttet at avgiften skulle avvikles. For det tilfellet at det er ønskelig å innføre en avgift på alkoholfrie drikkevarer i tråd med høringsforslaget fra 2020, kan vi ikke se noen store avgiftstekniske eller administrative konsekvenser for Skatteetaten.

