

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref 03/598 SL BB/GS

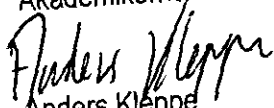
Vår ref AK/MWK/207 02

Dato 15 05 2003

Høring - NOU 2003: Skatteutvalget - forslag til endringer i skattesystemet

Det vises til brev datert 12 02 2003 Vedlagt følger høringsuttalelse fra Akademikerne Høringsuttalelsen er også oversendt pr e-post

Med vennlig hilsen
Akademikerne


Anders Kleppe
Fagsjef

13 mai 2003

Akademikerne

Høring – NOU 2003: 9 Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet

Akademikerne har vurdert ovennevnte utredning og vil avgi følgende uttalelse:

I mandatet er utvalget bedt om å lage konkrete skisser hvor minst et av alternativene skal gi om lag uendrede skatte- og avgiftsendringer. Utvalget skulle i tillegg vurdere hvordan en bør disponere en samlet årlig netto skattelettelse på i størrelsesorden 8–10 mrd i inntekts- og formuesbeskatningen, og hvilke skattelettelser som bør prioriteres høyest. Akademikerne mener det gjennom dette ble lagt for sterke begrensninger på utvalgets arbeid. Utvalget burde på fritt grunnlag presentert en mer prinsipiell skisse med utgangspunkt i de mål og prinsipper som følger av mandatets punkt 2.

Akademikerne mener flere av de prinsipper som er lagt til grunn for utvalgets forslag er et skritt i riktig retning. Akademikerne er positiv til forslagene om redusert marginalsatt kombinert med utvidet skattegrunnlag og økt bunnfradrag. Akademikerne hadde imidlertid forventet at utvalget hadde gått lenger i retning av å utvikle et flatere skattesystem. Akademikerne mener at toppskatten på sikt bør fjernes helt. Da reduseres også problemet knyttet til delingsmodeller.

Akademikerne mener skattesystemets bidrag til å generere vekst og nyskaping er svært viktig. Akademikerne mener utvalget gjennom sitt forslag om en fortsatt relativt sterk progressiv beskatning av personinntekt legger for sterk vekt på skattesystemets fordelingspolitiske oppgaver.

Langsiktighet og forutsigbarhet i skattepolitikken

Skatteutvalget har i sterk grad understreket behovet for stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken og legger vekt på en sterk prinsipiell og faglig forankring av skattereglene. Akademikerne er enig i dette, og vil sterkt understreke betydningen av stabilt skattesystem som rammebetingelser for verdiskaping. Beslutninger om investeringer i nyskaping og innovasjon tas på grunnlag av langsiktige vurderinger av risiko og lønnsomhet. Både næringsdrivende og privatpersoner har et legitimt behov for stabilitet og forutsigbarhet i skattesystemet. Akademikerne mener forslagene om årlig drøfting av retningslinjene for skattepolitikken og oppretting av et eget faglig sammensatt og uavhengig råd, som bidrag til langsiktighet i skattepolitikken er positive initiativ i en slik sammenheng.

Satser og fradrag i inntektsbeskatningen

Toppskatt og høy marginalsatt gir tap for samfunnet gjennom lavere verdiskapning og lavere lønnsomhet ved arbeid. En arbeidsstokk med høy kompetanse er et av Norges konkurransemessige fortrinn, og systemene både for prising og beskatning av arbeid bør derfor være enkle, forståelige og by på tydelige insentiver.

Toppskatten og det progressive skattesystemet har sin begrunnelse i fordelingshensyn, men gjelder ikke kapitalinntekter. Et skattesystem som på denne måten favoriserer en inntektsform fremfor en annen vil alltid medføre vanskelige grenseoppganger, og gi rom for skatteplanlegging. Den forskjellen vi i Norge har ved langt hardere beskatning av lønnsinntekter enn av kapitalinntekter, bidrar til å svekke legitimiteten i skattesystemet. Mye av spenningen i dagens system ligger i denne forskjellen. Delingsmodellen fremtrer som et symbol på dette spenningsforholdet, og en reduksjon eller fjerning av toppskatten vil redusere dette problemet.

Akademikerne ser positivt på forslaget om å redusere den marginale skattesatsen på lønn, samt forslaget om å oppheve den særlige arbeidsgiveravgiften på høye inntekter. Akademikerne mener utvalget burde gått lenger i retning av å skape et flatere skattesystem.

I forbindelse med skattereformen i 1992 var det et vesentlig moment at den marginale skattesatsen på lønn skulle holdes under 50%. Samtidig ble skattegrunnlaget utvidet. Fra 1992 var da satsen også 48,8%. Imidlertid har det i perioden skjedd en stadig økning av skattesatsen, slik at marginalsatten nå er 55,3% (og 64,7% inklusive arbeidsgiveravgift). Dette er en vesentlig økning som har gått i stikk motsatt retning av hva som var ett av de uttalte målene ved skattereformen i 1992.

Akademikerne vil peke på at når det er et mål å redusere forskjellene i beskatning av arbeid og kapital vesentlig, må man også være villig til å akseptere de fordelingsmessige virkninger av redusert marginalsatt. Akademikerne er enig med utvalget i at det er grunn til å dempe ambisjonene om utjevning mellom personer med høye og lave personinntekter, og legge mer vekt på at personer med samme reelle inntekt skattelegges mer likt og derigjennom oppnå en mer effektiv ressursbruk. Akademikerne mener utvalget gjennom sitt forslag om en fortsatt relativt sterk progressiv beskatning av personinntekt, legger for sterk vekt på skattesystemets fordelingspolitiske oppgaver.

Skatteutvalgets forslag om å redusere toppskattesatsene er et viktig skritt i riktig retning, og bør etter vårt syn gjennomføres uavhengig av de andre forslagene utvalget har fremsatt. Det er svært viktig at skattesystemet stimulerer både til nyskapning og innsats for den enkelte skattyter. Som nevnt er det innen områder som stiller krav til utdanning, kunnskap og spesialkompetanse Norge kan ha mulighet til å hevde seg i konkurransen i fremtiden.

Akademikerne vil i denne sammenheng peke på at så vel arbeidsplassene som arbeidskraften i seg selv blir stadig mer mobile. Et flertall av bedriftene er ikke lenger avhengig av en bestemt geografisk plassering. Det innebærer at bedriftene i stadig større grad blir lokalisert der innsatsfaktorene er rimeligst. Arbeidsintensive bedrifter flytter sin produksjon til utlandet. Fremtiden for et land med et velferdsnivå som Norge, ligger i å bygge opp høy kompetanse og nytte denne i verdiskapning.

Akademikerne er enig med utvalget i at det er behov for å begrense fradrag utover minstefradraget og at dette må ses i sammenheng med redusert toppskatt. Brede skattegrunnlag gjør det mulig å ha relativt lave skattesatser. Den reelle skatteleggingen av ulike personer vil da først og fremst avgjøres av de formelle skattesatsene, og i mindre grad av hvilke muligheter den enkelte har til å benytte seg av ulike fradragsordninger.

Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen

Den store satsforskjellen i beskatningen av kapitalinntekter og arbeidsinntekter er en av hovedutfordringene ved dagens skattesystem. Systemet motiverer til å la arbeidsinntekter framstå som kapitalinntekter, gjennom tilpasninger til eller omgåelser av delingsmodellen. Utvalget mener at det i lys av de kraftige proveny- og fordelingsvirkningene verken er realistisk eller ønskelig å redusere marginalskatten på arbeidsinntekter så mye at delingsmodellen uten videre kan oppheves. I stedet foreslår utvalget økt skatt på selskapsinvesteringer utover en beregnet alternativavkastning (*aksjonærmodellen*). Kjernen i aksjonærmodellen er at utbytte skal skattlegges med 28 prosent på personhånd ut over et skjermingsfradrag. Skjermingsfradraget består av to deler, en normal avkastning eller rente, og en kostpris på aksjene som er normalavkastningens grunnlag. Samlet marginalskatt på kapital blir da om lag 48 prosent.

Samtidig foreslår utvalget at den marginale skatten på arbeidsinntekt reduseres til om lag 48 prosent. Slik oppnår utvalget en tilnærmet lik skatt på arbeid og kapital.

Akademikerne er ikke enig i denne løsningen. Akademikerne mener man bør gå i retning av et flatere skattesystem hvor marginalskatten på arbeid reduseres og nærmer seg satsen for beskatning av kapitalinntekter. Satsen på kapitalbeskatning bør ikke øke. Det var muligheten for utflytting av kapital som for 10 år siden motiverte satsen på 28 prosent. Siden den tid er økonomien blitt enda mer åpen og internasjonal. En sats på 48 prosent vil få uheldige realøkonomiske konsekvenser i forhold til utlandet (utflytting av selskaper og bedrifter) og økonomiens vekstevne.

Utflytting vil bli særlig aktuelt for virksomheter med mye immateriell kapital. Årsaken er at når et aksjeselskap startes opp, og en deretter opparbeider seg immateriell kapital, vil imidlertid den immaterielle kapitalen ikke bli skjermet før aksjen realiseres.

Etablerere av kunnskapsbedrifter (bedrifter med mye immateriell kapital) vil derfor reelt sett få en høyere skattesats enn etablerere av bedrifter med høyere andel av tradisjonell "hard" kapital. Det er først når etablererne har solgt seg til annenhåndsmarkedet, og ny kostpris på aksjene er satt at skattebyrden mellom tradisjonelle bedrifter og kunnskapsbedrifter blir lik. Etablerere kan unngå denne "høyere skattebyrden" ved å flytte utenlands før realisering, og de vil kunne ta med seg bedriften. Det er derfor legitimt å frykte at innføring av aksjonærmodellen vil bety en betydelig stimulans til å flytte ut høyteknologiselskaper og andre kunnskapsintensive vekstbedrifter i Norge.

Videre er det flere typer selskaper som må unntas fra aksjonærmodellen. Det første unntaket er selskaper som eies av andre selskaper. Hvis en innførte aksjonærmodellen for selskaper som eies av selskaper, ville en først få skatt når inntektene ble overført fra selskap en til selskap to, og ny skatt når inntektene ble overført til eierne. Dette går ikke, og utvalget vil derfor beholde delingsmodellen for selskaper som eies av selskaper.

Det andre unntaket gjelder personlig eide selskaper. Her er det ikke meningsfylt å skille mellom utbytte, tilbakeholdt overskudd og lån. Her vil utvalget derfor, inntil videre, beholde delingsmodellen.

Det tredje unntaket er deltakerliknende selskaper. Deltakerliknende selskaper kjennetegnes ved at deltakerne liknes for sine eiendeler hver for seg. Det blir som om selskapet stykkes ut i en rekke personlige eide biter, og igjen trenger man delingsmodellen.

Utvalget har dermed tatt bort aksjonærmodellen og beholdt delingsmodellen for alt unntatt aksjeselskaper. I tillegg sier utvalget på side 217, med nærmere forklaring på side 221, i utvalgets rapport:

”For å oppnå skattemessig likebehandling mellom aksjer i børsnoterte og ikke-børsnoterte selskaper, bør aksjonærmodellen i prinsippet gjelde også for børsnoterte aksjeselskaper. Utvalget ser imidlertid at det kan være særskilte problemer knyttet til aksjer i børsnoterte selskaper dersom børsnoterte låneinstrumenter unntas fra ekstra skatt på renteinntekter over et visst nivå, jf. avsnitt 10.5.1. Et slikt unntak kan tilsi at en bør vurdere om visse børsnoterte selskaper skal unntas fra aksjonærmodellen.”

I realiteten innebærer dette at delingsmodellen vil måtte bestå for de aller fleste virksomheter. Akademikerne mener det må være en målsetting å ha samme skattemodell for de ulike selskapsformer. Som et alternativ til aksjonærmodellen har utvalget foreslått vesentlige innstramminger i gjeldende delingsmodell. Akademikerne vil – uten å kommentere de enkelte forslagene – peke på at slike innstramminger i næringsbeskatningen samlet sett går i feil retning i forhold til de utfordringer samfunnet står overfor. Hovedutfordringen framover er å stimulere til økt investering i framtidsrettet virksomhet. Akademikerne mener det er av langt større betydning å få redusert skattesatsene på arbeidsinntekter slik at det blir mindre lønnsomt å omdanne arbeidsinntekter til kapitalinntekter.

Skattelegging av formue, fast eiendom og arv

Dagens formuesbeskatning er den delen av skattesystemet hvor man har det klareste bruddet på prinsippet om horisontal likhet i beskatningen. Årsaken er at ulike typer formue verdsettes svært forskjellig, noe som blant annet favoriserer noen spareformer framfor andre. Akademikerne mener formuesskatten bør avvikles, og at dette gjøres samtidig med at skatt på fast eiendom gradvis økes ved at det innføres en obligatorisk kommunal eiendomsskatt. Arveavgiften bør avvikles. Provenyet fra arveavgiften er beskjedent.