



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

FINANSDEPARTEMENTET

27. MAI 2003

Saksnr.
Art.nr.

03/598-84

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
03/598 BB65

Vår ref
200301675

Dato
23 05 2003

NOU 2003:9 Skatteutvalget - Høring

Vi viser til Finansdepartementets brev av 12. februar 2003 om ovennevnte NOU. Den internasjonale utviklingen innebærer økt konkurranse for norsk næringsliv. En rekke sentrale EU-land har gjennom de siste årene gjennomført betydelige skattereduksjoner for næringslivet, noe som øker konkurranseutfordringen for norske bedrifter. For å motvirke at de beste investeringene og forretningsideene flytter til land med mer konkurransedyktige rammebetingelser, er det nødvendig med en reduksjon av det samlede skatte- og avgiftsnivået, for å styrke næringslivets kostnadmessige konkurranseevne. Det er videre et viktig bidrag til å sikre kapital til vekst i norsk næringsliv at privatpersoner og bedrifter kan beholde mer av sin egen inntekt.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) viser i denne sammenheng til Samarbeidsregjeringens mål om i løpet av stortingsperioden 2001-2005 å gjennomføre skatte- og avgiftslettelser på om lag 31 mrd. kr., inkludert fjerningen av investeringsavgiften. Sentrale mål i denne forbindelse er å legge til rette for et flatere og mer rettferdig skattesystem, med redusert avstand mellom skatt på arbeidsinntekt og skatt på kapitalinntekt. Det er videre viktig at bedriftsbeskatningen er internasjonalt konkurransedyktig både når det gjelder sats og skattegrunnlag, samt at en nedtrapping av formuesskatten legger grunnlag for et styrket norsk eierskap.

Skatteutvalget understreker betydningen av å legge overordnede prinsipper til grunn for utformingen av skatte- og avgiftssystemet. Prinsippene bør følge av et mål om at de samfunnsøkonomiske kostnadene som skattlegging medfører, bør være så små som mulig, slik at skattesystemet er til minst mulig hinder for verdiskapingen.

Postadresse
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Einar Gerhardsens plass 1

Telefon
22 24 90 90
Org no
972 417 890

Nærings- og
handelsøkonomisk
avdeling
Telefaks
22 24 05 05

Saksbehandler
Ylva Søvik
22240507

NHD slutter seg til dette utgangspunktet. Vi deler videre utvalgets vurderinger når det gjelder skatte- og avgiftssystemets rolle, betydningen av like rammebetingelser i forhold til ulike typer økonomiske aktiviteter og ulike næringer, betydningen av brede skattegrunnlag og lave skattesatser og betydningen av gode, gjennomgående prinsipper, som bygger opp under stabilitet og forutsigbarhet. Vi slutter oss også til hovedlinjene i det prinsipielle grunnlaget for de vurderinger og forslag som fremkommer knyttet til skattegrunnlag og skattesatser for næringsbeskatningen og personbeskatningen.

Fra NHD er det særlig tre perspektiv som er sentrale i det videre arbeid med et bedre skattesystem. Dette er:

1. Økt innovasjon i næringslivet
2. Et sterkere privat norsk eierskap
3. Et enklere Norge

Disse tre områdene er særlig kommentert. I tillegg følger en nærmere vurderinger av enkelte punkter i Skatteutvalgets utredning (pkt. 4).

1. Økt innovasjon i næringslivet

Utformingen av skattesystemet inngår i arbeidet med en helhetlig innovasjonspolitik, for å legge til rette for økt verdiskaping over hele landet. Et nyskapende næringsliv er dessuten med på å sikre fremtidige arbeidsplasser, levedyktige lokalsamfunn, ideer, produkter og tjenester i møtet med fremtidens utfordringer.

Innovasjon foregår i samvirke og samarbeid mellom aktører i næringslivet og mellom næringslivet, kunnskapsinstitusjoner og offentlige institusjoner i regionale, nasjonale og internasjonale innovasjonssystemer. Det er derfor viktig å se ulike politikkområder i sammenheng, for å få til en effektiv utnyttning av tilgjengelige ressurser og unngå at ulike tiltak motarbeider hverandre eller er til hinder for innovasjon. Dette er bakgrunnen for at innovasjonspolitikken er horisontal og sektorovergripende, slik at de ulike politikkområdene samlet gir gode rammevilkår og gode muligheter for innovasjon. I dette perspektivet er utformingen av skatte- og avgiftssystemet helt sentralt.

Skattesystemet bør stimulere til innsats og nyskaping, og bygge opp under en kultur der det lønner seg å lykkes. Dette taler blant annet for en reduksjon av marginals-kattenivået på arbeid, samt en nedtrapping av formuesskatten. Dette vil videre bidra til å gjøre det attraktivt for kompetansetunge miljøer å etablere seg og å bli i Norge. I den forbindelse ville det vært interessant å undersøke i hvilken grad den internasjonale trenden med ekstra skattefritak for utenlandske eksperter påvirker kunnskapsbedrifters valg av lokalisering i Norden, jamfør slike ordninger i Sverige og Danmark. Et innovasjonsperspektiv er spesielt relevant for enkelte problemstillinger i utredningen, særlig for vurderinger knyttet til SkatteFUNN, aksjonærmodellen og

formuesbeskatningen. Innovasjonsperspektivet understreker også behovet for å redusere marginals kattene og den høye arbeidsgiveravgiften.

SkatteFUNN

SkatteFUNN-ordningen er en kombinasjon av indirekte og direkte støtte til FoU-innsats i bedriftene. Bedrifter i skatteposisjon får fradrag for FoU-utgifter, mens bedrifter med underskudd får direkte støtte tilsvarende skatteverdien av fradraget. Skatteutvalget henviser til den tradisjonelle begrunnelsen for slik støtte, nemlig at avkastningen for en bedrift som investerer i FoU kan være lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen fra investeringen, fordi deler av avkastningen kan tilfalle andre bedrifter eller konsumenter gjennom bl.a. kunnskapsspredning.

Slik vi oppfatter det, har utvalget ikke gått inn på en nærmere vurdering av innretningen av SkatteFUNN, men anbefaler at den gjøres om til en tilsvarende tilskuddsordning. I så fall vil alle bedrifter som oppfyller vilkårene fortsatt ha krav på tilskudd. Ifølge utvalget bør forslaget ses i lys av det overordnede prinsippet om at det primære målet med næringsbeskatningen bør være å bidra til offentlige skatteinntekter og sikre mest mulig effektiv ressursbruk. Utvalget fremholder at ordningen allerede i dag har karakter av å være en tilskuddsordning, og at forslaget vil redusere antallet administrative ledd i behandlingen av støtten fra to til ett

Vi vil vise til at SkatteFUNN er en oppfølging av Hervik-utvalgets anbefalinger (NOU: 2001 7), som ved vurderingen av finansiering av næringsrettet forskning blant annet anbefalte en skattefradragordning. I den forbindelse kan vi også henviser til målet om å bringe norsk FoU-innsats opp på gjennomsnittet for OECD-landene.

Et tungtveiende argument i tillegg er at SkatteFUNN ble etablert så sent som i 2002 for små- og mellomstore bedrifter, med en utvidelse til alle bedrifter for 2003. Også hensynet til stabilitet og forutsigbarhet tilsier derfor at ordningen bør beholdes. Dette kan også være fordelaktig i et innovasjonsperspektiv. Den erfaringen en nå etter hvert får med SkatteFUNN, vil også være verdifull som en kilde til nærmere forståelse av hvordan virksomheter reagerer på ulike typer incentiver.

2. Et sterkere privat norsk eierskap

Det er en hovedutfordring å styrke kapitaltilgangen til norske bedrifter og nyskappingsprosjekter. Økt tilgang på risikovillig norsk kapital og et bedre fungerende egenkapitalmarked er avgjørende for at norsk næringsliv skal være i stand til å utnytte nye ideer. Sterkere privat eierskap er derfor viktig for å vitalisere norsk næringsliv og stimulere til næringsutvikling. Private eiere som deltar aktivt i bedriftenes daglige liv og investerer egne midler i næringsprosjekter, har sterkere incentiver til å ivareta investeringene på en aktiv og god måte enn offentlige myndigheter. Offentlig eierskap fører samtidig til uheldige konflikter mellom statens ulike roller som eier, lovgiver og kontrollmyndighet.

For å bidra til det norske velferdssamfunnet er det viktig at næringsvirksomhet eies og drives på en måte som over tid best bidrar til den samlede verdiskaping i landet. Det er i denne forbindelse ikke noe mål i seg selv at staten eier næringsvirksomhet. Norge har i dag et langt mer omfattende offentlig eierskap enn EU-landene. Forholdene bør legges til rette for at det private eierskapet styrkes, og at statens omfattende eierskap i Norge reduseres.

Utformingen av skattesystemet har stor betydning for utviklingen av det private eierskapet. Formueskatten fører til at private norske eiere diskrimineres i forhold til utenlandske og offentlige eiere. Resultatet er at det private, norske eierskapet fortreges. En nedtrapping av formuesskatten vil være et viktig bidrag til å øke egenkapitaltilgangen for norske bedrifter og kan således danne grunnlag for et sterkere privat norsk eierskap.

Videre er det NHDs vurdering at formuesskatten kan medføre særlige utfordringer for eiere av selskaper med stort, fremtidig vekstpotensial. Aksjene i selskapet kan ha høy markedsverdi pga. forventninger om fremtidig vekst og inntjening, men lavt eller intet utbytte i en startfase. Dette kan medføre at eierne blir tvunget til å selge seg ut av foretaket fordi formuesskatten blir høy til tross for at eierne har lave eller ingen inntekter av aksjene. Dette kan blant annet svekke incentivene til å bli grunder.

Hensynet til forenkling for de som omfattes av regelverket trekker i retning av en avvikling av formuesskatten.

3. Et enklere Norge

De fleste norske næringsvirksomheter er små. Et overordnet prinsipp ved utforming av regelverk, innrapporteringssystemer og andre administrative tjenester må derfor være å tilrettelegge disse slik at de passer for mindre bedrifter. Da vil også de større bedriftene få en enklest mulig ordning. Dette bør også vektlegges ved utformingen av skattesystemet.

Elektronisk kommunikasjon reduserer transaksjonskostnadene ved handel, og denne teknologien får en stadig større plass i ulike typer økonomisk virksomhet. I det videre arbeidet med skatteutvalgets utredning bør det derfor legges vekt på at skattesystemet bør være tilpasset den elektroniske infrastrukturen. Dermed kan også effektiviseringspotensialet for næringslivet utnyttes. Tilpasninger i skattesystemet som reduserer transaksjonskostnadene for næringslivet kan være et bidrag til arbeidet med et enklere Norge.

Etter mandatet skulle Skatteutvalget spesielt vurdere hvordan hovedprinsippene for inntekts- og formuesbeskatningen bør utformes. Mandatet presiserer også at det i disse

vurderingene må tas hensyn til at skatte- og avgiftsreglene bør være enkle og oversiktlige, bl.a for å redusere de administrative kostnadene.

Til tross for at kompleksiteten i skattesystemet også er et resultat av de føringer som er lagt i mandatet er det vår vurdering at mandatets forutsetninger om brukerperspektivet ikke er tilstrekkelig behandlet. Dette gjelder særlig i spørsmål om en ny bedriftsbeskatningsmodell, men også på andre områder. I det videre arbeidet bør den rolle private aktører og næringslivet får i skatteoppkrevingen, som deltager og skatteyster, være gjenstand for en grundigere vurdering. Dette er viktig både i forhold til næringslivets totale skjemabelastning, så vel som til målet om å gjøre det lett for grundere å etablere egen bedrift. Dette vil isolert sett heve terskelen for å endre dagens systemer. NHD ser det som særlig viktig at det foretas en vurdering av innrapporteringsbehov, av resultatene av skatteoppkreving og ligning slik at praksis jevnføres med prinsipielle og tekniske målsetninger. Videre at krav til skattetekniske systemer og dialogen med næringslivets egne systemer tillegges vekt.

4. Andre forhold

Særskilte skatteordninger for norske rederier

Skatteutvalget mener at de overordnede prinsippene som utvalget anbefaler for skattepolitikken har implikasjoner også for rederibeskatningen. Spørsmålet er om en bør legge mest vekt på næringsnøytral beskatning i Norge eller konkurransenøytralitet for enkelt næringer mellom land.

Begrepet «konkurransenøytralitet» må defineres nærmere i denne forbindelse. Én tolkning er at skattesystemet for enhver næring bør innrettes slik at det ikke påvirker næringens relative konkurransevne overfor samme næring i andre land. Dette kan være vanskelig når de ulike konkurrentlandene har forskjellige skatteregimer. Dette trekker isolert sett i retning av at næringsnøytralitet bør vektlegges fremfor konkurransenøytralitet.

Et annet grunnleggende prinsipp er at beskatningen av ulike faktorer bør differensieres etter hvor mobile de er. På dette punktet synes utvalgets vurdering å være at man bør være varsom med å differensiere etter mobilitet, pga. manglende informasjon og de incentiver som oppstår til å fremstille seg som mer mobil enn man faktisk er. Vi er enig i denne vurderingen. Skattedifferensiering etter mobilitet må være basert på grundige undersøkelser av den reelle mobiliteten av det som faktisk skattlegges. Vi vil likevel understreke at dersom slike undersøkelser viste at visse næringer er mer mobile enn andre, ville dette være et klart argument for lempeligere beskatning av de mest flyktige skattegrunnlagene.

Ensidig vekt på like skattemessige rammebetingelser nasjonalt kan føre til at enkelte konkurranseutsatte næringer, som f. eks. skipsfarten, får problemer med å hevde seg i internasjonale markeder. Nettotapet av verdiskaping som følge av dette, når en også tar i betraktning omstillingskostnader, må avveies mot de samfunnsøkonomiske ulempene ved at lavere rederibeskatning må finansieres med høyere skatter andre steder i

økonomien. Denne avveiningen ville kreve nærmere utredning og analyse før en kunne ta endelig stilling til hvor stor vekt som bør legges på næringsnøytralitet fremfor konkurransenøytralitet. Skipsfart står likevel i en europeisk sammenheng i en særstilling ved å være den eneste næring innenfor EØS-avtalen, m.a.o. unntatt fiskeri og landbrukssektoren, hvor ren driftsstøtte er tillatt (maksimert til alle potensielle skatter og avgifter). Resultatet er at de fleste ledende skipsfartsland i Europa i dag har særskilt gunstige skatteregler for rederier.

I tillegg til vurderingene over taler hensynet til forutsigbarhet for å beholde en særskilt rederiskatteordning. NHD støtter derfor utvalgets konklusjon om ikke å endre dagens ordning.

Delingsmodellen og aksjonærmodellen

Å erstatte delingsmodellen med aksjonærmodellen kan etter Nærings- og handelsdepartementets vurdering virke gunstig på eierskapsstrukturer, avlaste grundere for risiko og redusere forskjellsbehandlingen av materiell og immateriell kapital. Det gjenstår arbeid knyttet til den konkrete utformingen, herunder behandlingen av deltakerlignede selskaper og selvstendige næringsdrivende. Mulighetene for tilpasninger med sikte på omgåelse av den ekstra beskatningen av høy kapitalinntekt bør trolig avklares nærmere, herunder muligheten for å unndra beskatning via derivatmarkedene. Det er også viktig at den konkrete utformingen av modellen blir så enkel som mulig og ikke medfører for store administrative kostnader. Dette er spesielt viktig av hensyn til små og mellomstore bedrifter, og kan derfor være av særlig betydning for grundervirksomheter.


Flere forhold taler for en ny modell, men en rekke spørsmål må avklares før dette kan avgjøres. Blant annet må konsekvensene av at det eventuelt innføres utbytteskatt, de tekniske komplikasjonene den nye modellen forutsetter, og kostnadene knyttet til et nytt skattesystem for alle aksjeselskaper i Norge vurderes nærmere. NHD legger vekt på at de ovennevnte hensyn ivaretas i det videre arbeidet.


Merverdiavgiften

Utvalgets vurdering synes å være at det var uheldig at en i den nylig gjennomførte reformen av merverdiavgiften ikke fulgte prinsippet om at alle varer og tjenester skattlegges med samme sats. På denne bakgrunn argumenterer utvalget for at merverdiavgiftsgrunnlaget bør utvides ytterligere.

Når det gjelder nullsatser i momssystemet vil NHD peke på konkurransevridningen i forholdet mellom gammel og ny teknologi i formidlingen av skrift. Digitale alternativer til trykt skrift (nettaviser, elektroniske bøker og web-baserte innholdstjenester) har full momssats. Denne forskjellsbehandlingen bidrar til å bremse overgangen fra gammel til ny teknologi, og til å holde tilbake mulighetene til å dra nytte av de fordelene som ny

teknologi byr på. Dette er forhold som også er omtalt i Strategi for elektronisk innhold (april 2002).

Med hilsen

Tron Bamrud (e.f.) .
avdelingsdirektør


Olve Engébrethsen
seniorrådgiver