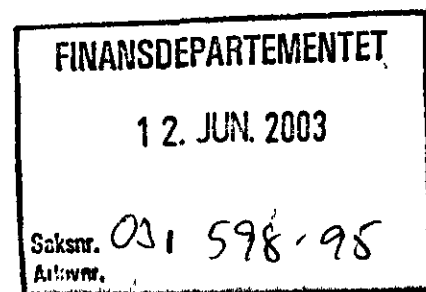




DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
03/00598 SL BB/GS

Vår ref
03/00279 Ark nr 008 1

Dato
10 06 2003

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

Landbruksdepartementet viser til deres brev av 12 02 2003 og oversender med dette departementets kommentarer til høringen

Utvalgets utredning

Skatteutvalgets har hatt et omfattende mandat som både omfatter prinsippene for skattesystemet og de konkrete reglene for beskatning av inntekt og kapital

I samsvar med mandatet har utvalget foreslått endringer i skatte- og avgiftssystemet både med provenynøytral ramme og med netto skattelettelse på om lag 10 mrd kr Utvalget har konsentrert arbeidet om de generelle reglene for inntekts- og formuesbeskatning Både de generelle forslagene og forslagene som gjelder særregler for landbruket kan til dels få store økonomiske konsekvenser for næringen

Landbruksdepartementet vil først drøfte den prinsipielle tilnærmingen som skatteutvalget har valgt Deretter vil vi kommentere begrunnelsen og konsekvensene av de ulike forslagene som har størst betydning for landbruket

Prinsipper for skattesystemet

I sine anbefalinger advarer utvalget mot selektive skattemessige tiltak rettet mot enkelt næringer eller investeringer Prinsippet om næringsnøytral beskatning blir lagt til grunn og preger de konkrete forslagene som utvalget legger fram De mener at særskilte skatteordninger normalt må være relativt generelle, at skattemyndighetene ofte vil mangle den nødvendige faglige kompetansen i forbindelse med målrettede virkemidler og at direkte støtte over statsbudsjettet er mer egnet for å støtte aktiviteter eller virksomheter som skal tilfredsstillende et nærmere bestemt sett av kriterier Utvalget mener at det er klare begrensninger for hva skatte- og avgiftssystemet bør brukes til i tillegg til å finansiere offentlig ressursbruk De mener at skattesystemet ut over å skaffe staten inntekter kan være egnet til å bidra til

omfordeling, korrigerende markedssvikt, geografisk differensiert beskatning og konjunkturregulering. Også når det gjelder distriktspolitikk og næringspolitikk for øvrig er utvalget meststandere av å støtte enkelt næringer. I stedet mener de at næringspolitikken bør orienteres mot mer generelle virkemidler og at distriktspolitikk bør knyttes direkte mot mål om bosetting og lokalisering av arbeidsplasser.

Landbruksdepartementet deler utvalgets vurdering om at skattesystemet bør bidra til effektiv ressursutnyttelse og at næringsnøytralitet bør være et utgangspunkt ved utformingen av systemet. Departementet mener imidlertid at politikken må ta høyde for spesielle forhold som gjelder for ulike næringer. Både nærningenes kapitalintensitet, arbeidsintensitet, tidshorison, distriktsplassering og internasjonale konkurranseforhold kan tilsi ulik behandling mht næringsstøtten. I prinsippet bør dette gjelde uavhengig av om det er snakk om budsjetstøtte eller særregler i skattesystemet. Individuelle tilpasninger for ulike næringer er nødvendig både for å bidra til effektiv ressursbruk og for å ivareta andre mål og hensyn i samfunnet. Eksempler på det første er at jordbruksvirksomheten bidrar til produksjon av fellesgoder og positive eksterne effekter. Dette betegnes ofte som landbrukets multifunksjonelle rolle, og omfatter blant annet miljø- og kulturlandskapsgoder, bosetting i distriktene og langsiktig forsyningssikkerhet. Også ut fra fordelingspolitiske og andre mål kan det være grunnlag for å behandle næringer forskjellig. Dette gjelder også i skattesammenheng.

Landbruksdepartementet vil understreke behovet for å sikre et handlingsrom for en nasjonal landbrukspolitikk. Dette handlingsrommet blir blant annet påvirket av internasjonale avtaler. En mer aktiv bruk av skatt i en næringspolitisk sammenheng må etter departementets syn kunne vurderes dersom den internasjonale utviklingen reduserer mulighetene for å bruke andre virkemidler.

Landbruksdepartementet er dermed uenig i at prinsippet om næringsnøytralitet skal være ufravikelig ved utformingen av skattesystemet. Imidlertid bør omfanget av særregler begrenses for å minimere kostnadene med å administrere ordningene. Det må også vurderes i hvert enkelt tilfelle om en skatteordning er mindre ressurskrevende enn en tilskuddsordning, noe som blant annet vil avhenge av hvor detaljert og målrettet ordningen skal være.

Landbruksdepartementet deler ikke utvalgets vurdering om at særregler i landbruksbeskatningen ikke er målrettede virkemidler i distriktspolitikk. Landbruksnæringen er den næringen som har størst forankring i distriktene og er også den eneste næringen som har lovpålagt kobling mellom næringsaktivitet og bosted. Slik landbruket drives i dag, er bortimot 100 prosent av brukerne bosatt på skogbruket selv om 44 prosent av skogeiendommene drives sammen med jordbruk. Skattelettelse for landbruket må derfor kunne betraktes som et distriktspolitisk virkemiddel i forbindelse med at vurderinger vurderes om differensiert arbeidsgiveravgift er i strid med EØS-avtalen er det behov for å vurdere nye økonomiske virkemidler i distriktspolitikk, både overfor landbruk og annen virksomhet.

Utvalgets forslag til særskilte endringer i landbruksbeskatningen

Utvalget har foreslått å utvikle de særskilte skattereglene for landbruket. Konkret bli følgende ordninger omtalt:

- Fritaket for gevinstbeskatning ved salg av alminnelig gårdsbruk og skogbruk
- Dobbel fradrag for kårutgifter

- Regnskapsligning av våningshus med mulighet for å utgiftsføre vedlikeholdsutgifter
- Skogavgift
- Gjennomsnittsligning

Det særskilte inntektsfradraget for jordbruket foreslås opprettholdt selv om utvalget mener at ordningen bryter med prinsippet om næringsnøytral beskatning. Landbruksdepartementet konstaterer at utvalget foreslår å videreføre denne ordningen som er mye enklere enn om tilsvarende virkemiddel skulle utformes som en tilskuddsordning. Fradraget gir et viktig bidrag til inntekt og effektiv ressursbruk i landbruket. Ordningen er nylig innført og dessuten utvidet til å omfatte blant annet reindriftsinntekt, og en avvikling ville derfor bryte med hensynet til stabile rammevilkår.

Landbruksdepartementet er enig i at det kan vurderes å målrette og forenkle de særskilte skattereglene som gjelder for jordbruk og skogbruk. Departementet savner imidlertid konkrete vurderinger og individuelle begrunnelser for forslagene om å fjerne de ulike særskilte skattereglene som gjelder for landbruket. Etter vår vurdering er det ikke en tilstrekkelig begrunnelse i seg selv at prinsippet om næringsnøytralitet legges til grunn. Det savnes også en konsekvensvurdering av de ulike forslagene. Prinsipielt mener Landbruksdepartementet at forslagene bør utredes nærmere før det er aktuelt å foreslå endringer.

Fritak for gevinstbeskatning

Det er fritak på gevinstbeskatning ved salg av jord- og skogeiendommer dersom eiendommen har vært i eierens eie i 10 år eller mer. I de fleste tilfeller vil eieren ha eid eiendommen i langt mer enn 10 år og eiendommen vil følgelig ha hatt en betydelig nominell verdistigning. Ordningen med fritak foreslås nå fjernet. Dette vil kunne føre til at store deler av salgsverdien skattelegges, noe som kan få betydelige økonomiske konsekvenser i landbruket. En fjerning av denne ordningen vil kunne føre til at prisene ved eierskifte øker i og med at den som overdrar eiendommen vil få mindre igjen når gevinsten skattelegges. En økt omsetning av skogeiendommer er ønskelig både ut fra et rasjonaliseringsprinsipp og for å få yngre og mer aktive eiere inn i næringa. Departementet frykter at en skattelegging av eiendomssalg vil medføre mindre vilje til å selge. Som for skogeiendommer er det et ønske om økt omsetning av jordbrukseiendommer, blant annet for å bidra til en mer rasjonell bruksstruktur. Forslaget om gevinstbeskatning kan vanskeliggjøre dette ved at prisene øker og ved at eierskifte utsettes.

Landbruksdepartementets syn er at unntaket fra gevinstbeskatning må videreføres. Unntaket må blant annet ses i sammenheng med den lovpålagte boplikten på konsesjonspliktige landbrukseiendommer. Dessuten mener departementet at unntaket må videreføres dersom bolighus utenfor landbruket fortsatt skal unntas fra gevinstbeskatning. Verdien av bolighus utgjør en vesentlig del av verdien på de aller fleste landbrukseiendommer, med unntak for en del skogeiendommer.

Andre særregler

Landbruksdepartementet har ingen motforestillinger mot at dobbeltfradrag for kår blir fjernet etter en nærmere vurdering. Ordningene som gjelder våningshus vil for landbruket som helhet sannsynligvis ha mindre konsekvenser enn gevinstbeskatningen. Det er imidlertid en vanlig oppfatning at regnskapsligningen av våningshus er en skattefordel for landbruket, men bildet

er nyansert både på grunn av ulikheter i alder og størrelse på våningshusene og på grunn av variasjoner i fastsettelsen av leieverdien fra fylke til fylke

Sett fra et kulturvern- og kulturlandskapssynspunkt vil det være samfunnsmessig ønskelig at bygningene på gårdsbruk blir godt vedlikeholdt. Landbruksdepartementet mener at det uansett bør videreføres regnskapsligning for gamle bygninger. Gamle våningshus er ofte store og lite tilpasset en moderne standard, og vedlikeholdsutgiftene er gjerne store. For slike bygninger bør det dessuten vurderes om fradrag for vedlikeholdsutgifter også kan gis i andre inntekter enn jordbruksinntekt. Alternativet til å ha fradragsmuligheter som bidrar til at verdifulle kulturverdier blir tatt vare på, er å innføre tilskuddsordninger på budsjettets utgiftsside.

Særordninger for skogbruket

Av særordninger spesielt for skogbruket foreslår utvalget å fjerne to ordninger. Dette er gjennomsnittsligninga og skattereglene for skogavgiftsordningen.

Beslutninger om eventuelle endringer i skattereglene i tilknytning til skogbruket innebærer avveinger mellom ulike hensyn. Eksempelvis avveies behovet for størst mulig grad av skattemessig likebehandling av skognæringen i forhold til andre næringer opp mot behov for rammebetingelser som ivaretar spesielle hensyn for skognæringen. Skogen og skogressursene bygges opp i et tidsperspektiv på 60-120 år. Avkastningen av investeringene vil således ikke realiseres i levetiden for den enkelte skogeier som foretar investeringene. Investeringer med en slik tidshorisont innebærer risiko, både markedsmessig og biologisk. Skog representerer i tillegg til tømmerproduksjon verdier knyttet til samfunnsmessige goder som biologisk mangfold, friluftsliv, CO₂-binding med mer. Disse forholdene blir bare i liten grad reflektert i prisene på skogproduktene, men har likevel betydning for om de privatøkonomiske tilpasningene i skogbruket samsvarer med samfunnsmessige mål. Målrettet statlig virkemiddelbruk kan bidra til bedre samsvar mellom de privatøkonomiske tilpasningene og de samfunnsmessige målene.

Gjennomsnittsligning

Inntekt av skogbruk skal som hovedregel settes til gjennomsnittlig skattemessig overskudd de siste 5 inntektsårene. Gjennomsnittsligning skal normalt ikke påbegynnes før virksomheten har vært drevet i 8 år og kan på visse vilkår påbegynnes tidligere. Det gjelder særlige regler ved opphør (avbrudd) av gjennomsnittsligning. Formålet med ordningen er utjevning av sterkt svingende inntekter på grunn av ujevn avvikning, særlig i mindre skoger, for dermed å unngå at progressive skattesatser får sterke negative virkninger. Reduksjonen i den formelle progresjonen i skattesystemet i perioden 1987-1992 har isolert sett svekket betydningen av systemet med gjennomsnittsligning. I tillegg til ujevn avvikning fordelt over år vil kalamiteter som stormfelling, insekt- og soppskader, skogbranner etc. føre til større avvikning enn normalt og således vil gjennomsnittsligningen føre til utjevning av skogbruksinntekten.

Mange skogeiere med mindre skogeiendommer avviker ujevnt fra år til år blant annet for å utnytte skalafordelene ved det å utføre større drifter. Ved å fjerne gjennomsnittsligningen kan det skje det at skogeierne tilpasser seg skattesystemet slik at de foretar mindre drifter for å unngå høy skogbruksinntekt som igjen kan gi toppskatt. En slik tilpasning vil gi tømmerdrifter som er mindre rasjonelle og derfor mer kostbare. Dette kan i sin tur redusere den totale avkastningen i skogbruket.

Institutt for skogfag ved NLH anslo i 1998 på usikkert grunnlag provenyvirkningen av gjennomsnittsligningen til om lag 90 mill kroner. En må imidlertid forvente at provenyvirkningen er noe lavere i dag som følge av reduksjonen i aktiviteten i skogbruket de siste årene.

Skogavgift

Ordningen har to skattemessige fordeler, direkte utgiftsføring av investeringene og skattefritak på 60% av investeringene. Ordningen er på usikkert grunnlag beregnet å gi en samla provenyeffekt i størrelsesorden 26 mill kr. I tillegg gir innestående skogavgift staten et rentetap på ca 6 mill kr. Renteinntektene forvaltes av staten, men fordeles til fellestilltak for skogbruket.

Hensikten med ordningen er å stimulere til å sikre de langsiktige investeringene i skogbruket (i hovedsak planting og ungskogpleie). Investeringer med et tidsperspektiv på 60 år eller mer, og som ikke gir nåværende eier inntekter. Tall fra den årlige resultatkontrollen i skogbruket viser at nivået på de langsiktige investeringene i skogbruket er langt under målsetningene. Redusert lønnsomhet i ei næring som er sterk påvirket av det globale prisnivået på tømmer, tilskrives mye av årsaken. Ved redusert lønnsomhet er det de langsiktige investeringene som først blir utsatt for kutt. Departementet anser ordningen som sentral for å sikre investeringene i framtidig tømmerkog.

Måten ordningen forvaltes på gir verdifull statistisk informasjon om aktiviteten i skogbruksnæringa.

Virkninger av endringer som foreslås i det generelle skattesystemet

Flere av endringene som foreslås innenfor det generelle skattesystemet har eller kan ha betydelige konsekvenser for landbruk. De viktigste forslagene er

- De høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter reduseres
- Delingsmodellen oppheves for AS og erstattes med økt skatt på kapitalinntekt som overstiger en normalavkastning. Utvalget anbefaler også å fjerne delingsmodellen for ANS og enmannsforetak, men det er uklart om og hvordan dette er mulig.
- Formuesskatten enten reduseres betydelig eller avvikles. Alternativet med reduksjon av formuesskatten innebærer at både eiendeler og gjeld skal rabatteres med 70% ved fastsettelse av formuen.
- Øke fordelsbeskatningen på bolig eller øke gevinstbeskatningen på bolig.
- Dersom det ikke er politisk vilje til å øke boligskatten, må det vurderes å innføre obligatorisk eiendomsskatt som skal gjelde alle kommuner og alle typer eiendommer.
- Øke arveavgiften på lang sikt.
- Øke matmomsen til full sats.
- Innføre mva på overnatting og persontransport.

Av de generelle forslagene er det formuesskatt og en eventuell obligatorisk eiendomsskatt som har størst betydning.

Formuesskatt

Utvalget foreslår å fjerne formuesbeskatningen, eller å redusere formuesskatt slik at 30% av markedsverdien skattlegges. Landbruksdepartementets syn generelt er at det bør tas sikte på å

avvikle formuesskatten Departementet ser det som positivt at den enkelte bygger opp formue, noe som gir trygghet for den enkelte og bidrar til å bygge opp kapital som kan settes inn i produktiv virksomhet Dersom formuesskatten reduseres, må dette imidlertid skje på en måte slik at en unngår en reell skatteskjerpelse på næringseiendommer

Eiendomsskatt

En eventuell innføring av obligatorisk eiendomsskatt som skal gjelde alle typer eiendommer vil måtte bli gjenstand for en politisk prosess der en totalvurdering av eiendomsskatt, formuesskatt, boligslett og arveavgift må inngå Det er knyttet en rekke forutsetninger til utvalgets forslag om å innføre eiendomsskatt som gjør at det foreløpig er uklart hvilke konsekvenser forslaget vil få

Arveavgift

Forslagene om arveavgift bygger for en stor del på arveavgiftsutvalgets utredning Avgiften er allerede i dag en betydelig utgift spesielt på store landbrukseiendommer, og en utvidelse av avgiften vil virke negativt for næringen

Delingsmodellen

Forslaget som gjelder avvikling av delingsmodellen for aksjeselskaper og innføring av en uttaksmoell (aksjonærmodellen) for beskatning av kapitalinntekt som overstiger normalavkastningen, vil i liten grad omfatte primærjordbruket fordi AS er en lite utbredt selskapsform I skogbruk og gartneri er AS mer vanlig Landbruksnæringen er imidlertid preget av stor kapital i forhold til avkastningen, slik at det er grunn til å anta at få landbruksforetak vil få skatteskjerpelse som følge av endringene Den økte beskatningen gjelder bare det skattegrunlaget som overstiger normalavkastningen Det er imidlertid forutsatt at samvirkeforetak skal omfattes av aksjonærmodellen, slik at blant annet landbruksamvirkene blir omfattet Landbruksdepartementet mener at det er uklart hva det innebærer at samvirkeforetak skal omfattes, fordi det ikke kan fastsettes hva som er uttak/utbytte fra virksomheten i slike selskaper

Utvalget skisserer ikke noe klart forslag angående beskatning av deltakerlignede selskaper (ANS og DA), men mener at det er ønskelig med en liknende uttaksbeskatning som for AS Alternativt foreslår de lik beskatning av alle deltakerne ved at den beregnede personinntekten også skal fordeles på passive deltakere For enmannsforetak vurderes det som mest realistisk at delingsmodellen videreføres inntil videre

Innenfor delingsmodellen foreslås det en del innstramminger Regelen om at de som arbeider mindre enn 300 timer i næringen unngår delingsmodellen, foreslås fjernet Dette kan medføre at en del skogeiere og enkelte jordbrukere som driver i liten skala får beregnet personinntekt Valgfriheten mht å fastsette kapitalavkastningsgrunlaget foreslås redusert, men dette vil i liten grad få betydning for landbruket fordi de fleste allerede benytter den fastsetningsmetoden som utvalget foreslår

Landbruksdepartementet har ingen særskilte merknader til utvalgets utredning når det gjelder uttaksbeskatning og innstramminger i delingsmodellen

Matmomsen

Utvalget foreslår å øke matmomsen til full sats og å innføre moms på persontransport og overnatting

Merverdiavgiftssystemet ble grundig gjennomgått i forbindelse med merverdiavgiftsreformen av 2001. Merverdiavgiftsreformen var en svært omfattende økonomisk reform som vil bidra til å styrke alle ledd i matvarekjeden. Jordbruket har fordel av redusert merverdiavgift både som følge av økt etterspørsel og redusert grensehandel. Denne fordelene er det tatt hensyn til i forbindelse med jordbruksoppgjørene. Dessuten gir redusert merverdiavgift en reduksjon i prisen til forbruker for alle matvarer.

Det vil være uheldig å foreslå vesentlige endringer i systemet etter så kort tid. Slike endringer bryter med to av de hensyn som utvalget ellers framhever sterkt for skatte- og avgiftssystemet:

- Systemet skal være forutsigbart, dvs. ikke endres for ofte
- Systemet skal være mest mulig i tråd med internasjonale trender når det gjelder skatt og avgift

Alle medlemslandene i EU bortsett fra Danmark har redusert avgiftssats på matvarer.

Landbruksdepartementet er i mot utvalgets forslag om å innføre full avgiftssats på matvarer fordi dette vil gi uheldige økonomiske konsekvenser for alle ledd i matvarekjeden og for forbrukerne. Departementet vil også understreke at innføring av merverdiavgift på overnatting vil ramme næringer som er viktige tilleggsnæringer i landbruket.

Miljøavgifter

Det foreslås økt bruk av miljøavgifter for å bidra til redusert forurensning. I miljøpolitikken i landbruket har det vært gode erfaringer med målrettede avgiftsordninger blant annet på plantevernmidler og departementet støtter derfor bruk av slike ordninger for å redusere uønsket forbruk. I en del tilfeller kan det imidlertid være et godt alternativ å bruke andre virkemidler i miljøpolitikken. Eksempler fra landbruket er innføringen av obligatorisk gjødselplanlegging og miljøplan som har gjort det mulig å redusere kostnadsnivået ved å avvike kunstgjødselavgiften, og samtidig oppnå gode miljøtilpasninger. Bruken av miljøavgifter og andre miljøvirkemidler i landbruket må ses i sammenheng med utviklingen internasjonalt, slik at kostnadsnivået i norsk landbruk ikke blir for høyt i forhold til andre land.

For å bidra til gode miljøtilpasninger bør det også vurderes å bruke skattesystemet blant annet gjennom høye avskrivningssatser på miljøinvesteringer. Et slikt system praktiseres blant annet i Nederland.

Virkning for FoU

Utvalget foreslår å bedre SkatteFUNN, skattefradragssystemet for bedriftenes FoU-kostnader, fra å være fradragssystem til å bli en tilskuddsordning. Utvalget foreslår en generell regelstyrt tilskuddsordning av hensyn til nøytralitet og forenkling. Det trekkes fram at alle bedrifter som oppfyller vilkårene fortsatt vil ha krav på tilskudd.

Fradragsordningen SkatteFUNN ble innført i 2002 for små og mellomstore bedrifter og utvidet i 2003 til å gjelde alle bedrifter. Etter antallet innkomne søknader for 2002 og forventede søknader i 2003 ser ordningen ut til å være en suksess. Målet om større innsats på FoU siden i næringslivet henger nøye sammen med ønsker om økt satsing på innovasjon og

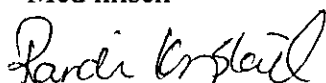
nyskaping og knyttes også nært opp til målet om å nå OECD-nivå på andel av norsk BNP brukt på FoU i løpet av 2005

Bedriftene tilpasser seg nå den nye SkatteFUNN-ordningen etter at den tidligere tilskuddsordningen FUNN ble lagt ned etter bare seks måneders virketid. FoU er en langsiktig virksomhet og er avhengig av stabile rammevilkår. Dette reflekteres blant annet i at en betydelig andel av prosjektene som er godkjent av SkatteFUNN i 2002 strekker seg over flere år, noen helt fram til 2005. Nyskaping er et samspill av gode ideer og god planlegging. Et forslag om å gjeninnføre en tidligere forkastet ordning etter såpass kort virketid kan gi myndighetenes incitament for større FoU-satsing i næringslivet et preg av uforutsigbarhet, og som videre kan virke hemmende på tillit og motivasjon. Departementet mener derfor at å endre ordningen etter kort tid kan virke svært uheldig.

Selvstendig næringsdrivende/enkeltmannsforetak faller i dag ofte utenfor SkatteFUNN-ordningen, med hensyn til at egen arbeidsinnsats ikke tas ut i lønn i den betydning skattemyndighetene krever, og dermed gis det heller ikke fradrag. Dette er et klart minus med dagens ordning og gjør det i praksis umulig å nytte ordningen for denne gruppe næringsdrivende. Landbruksdepartementet foreslår derfor at reglene endres på dette punkt.

En diskusjon av hele SkatteFUNN-ordningen vil imidlertid være hensiktsmessig i etterkant av den varslede evaluering.

Med hilsen


Randi Kogstad e f
ekspedisjonssjef


Sjur Tveit
avdelingsdirektør