

Høringsuttalelse Skatteutvalget NOU 2022:20

Ole Gjems-Onstad, professor emeritus dr juris i skatterett, Handelshøyskolen BI

ole.gjems-onstad@bi.no

Omfattende mandat og utredning – kommentarer til enkeltelementer

I vurderingen av Torvik-utvalgets innstilling inngår at mandatet var videre og mer upresist enn tilsvarende for tidligere større skatteutredninger.¹ Resultatet ble en utredning som omfattet så mange forhold at det i en høringsuttalelse fra en enkelt person ikke virker naturlig å omtale alt. Utvalgets frist var svært kort, ikke minst sett i forhold til mandatet. Mange av de forhold utvalget tar opp, er dermed naturlig nok ikke grundig behandlet.

Tittelen på NOU 2022:20 er «Et helhetlig skattesystem». I mediedebatten rundt fremleggelsen av utredningen 19 desember 2022, gikk lederen professor Ragnar Torvik, tilsynelatende mot utredningens overskrift ved å si at politikerne ikke behøvde akseptere alle forslagene, men kunne velge dem de fant best. I så fall går man fra pakke til meny. Man kommer uansett ikke utenom at politikere kan velge å fokusere på enkelte av forslagene og ikke behandle utredningen som en helhet slik NOU'ens tittel tilsier. De fleste kommentarer i denne høringsuttalelsen gjelder enkeltelementer.

Utvalget etterlater seg en rekke forslag om skatteskjerpelser som skal dekke inn forslag til lettelse i skatt på arbeid. Man kan lett se for seg hvordan elementer i Torvik-utvalgets hovedresonnement om å lette skatten på arbeid kan rettferdiggjøre skjerpet skatt. På den ene side kan det bli foreslått en reduksjon i ettelement av skattleggingen av arbeid, og samtidig, for å finansiere dette, et av utvalgets forslag om skatteskjerpelser. Siden utvalget flere steder betoner provenynøytralitet, kan det forbause at sum provenyvirkninger på kort sikt er skatteøkninger på kr 1,035 mrd og «etter innfasing» skatteskjerpelser på kr 35,435 mrd. Utvalget «anbefaler» upresist og uforpliktende at «merprovenyet benyttes til generelle lettelse i vridende skatter i tråd med prinsippet om brede grunnlag og lave skattesatser».²

I forhold til fastlandsøkonomien har Norge allerede, slik utvalget påpeker, en større offentlig sektor enn andre land innenfor OECD. Den rødgrønne regjeringen har økt skattene vesentlig fra 2022

¹ Se Aarbakkegruppen NOU 1989:14, Skauge-utvalget NOU 2003:9 og Scheel-utvalget NOU 2014:13.

² NOU 2022:20 s 459

til 2023. Ytterligere skatteøkninger og dermed en mulig tilsvarende utvidelse av offentlig sektor synes ikke velbegrunnet. Skatteøkninger på kr 35,4 mrd vil, grovt regnet, kanskje være et vesentlig bidrag til å finansiere 35 000 nye offentlig ansatte.

Det er uheldig at utvalget ønsker gjeninnført to skatter som før de ble opphevet, var usedvanlig upopulære: prosentligning av egen bolig og arveskatt. I stedet for utvikling kan det bli norsk skatterett i sirkel.

Lite treffsikre og usikre virkemidler

Utvalget påpeker det problematiske i at «Norge [er] det land i OECD med den høyeste andel av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser, og andelen unge mottakere har økt».³

Omtrent samtidig med Torvik-utvalget avga Helsepersonellkommisjonen sin innstilling der de viser til at «Norge er det EØS-landet som har den høyeste andelen av de sysselsatte innen helse- og omsorgstjenester».⁴ Det ble videre påpekt at «Norge har den høyeste dekingen av sykepleiere pr. 1 000 innbyggere i EØS-området og at vi er blant landene med høyest deking av leger pr. 1 000 innbyggere».⁵

Om det store sykefraværet i Norge, sier Torvik-utvalget: «Ifølge Sysselsettingsutvalget (NOU 2021:2) er det ikke grunn til å tro at høyere sykefravær i Norge skyldes dårligere helse, et tøffere arbeidsliv eller at nordmenns holdninger til å arbeide er svakere enn i andre land. Utvalget pekte blant annet på at utforming og praktisering av sykepengeordningen, og oppfølging av de sykemeldte, har betydning for forskjellene i sykefravær.»⁶

Videre trekker utvalget frem at «OECD pekte i sin siste landrapport på at Norge skårer dårligere enn OECD-snippet i å inkludere personer med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet».⁷

Etter undertegnedes syn er det grunn til betydelig skepsis over Utvalgets tro på at disse betydelige utfordringer i større eller mindre grad kan løses ved å innføre et arbeidsfradrag som når maksimum ved kr 300 000 i arbeidsinntekt med kr 12 200 i skattelette, samt en reduksjon i trygdeavgiften med ett prosentpoeng for alle arbeidstagere.

For å gjøre noe med Norges rekordhøye antall uføretrygdete (362 500 personer per desember 2022 mellom 17-67 år), er det naturlige startstedet reglene om uføretrygd. Tilsvarende er det de

³ NOU 2022:20 s 14.

⁴ NOU 2023:4 s 28.

⁵ NOU 2023:4 s 28.

⁶ NOU 2022:20 s 68.

⁷ NOU 2022:20 s 68.

temmelig særnorske bestemmelsene om sykepenger og karensdager som bør adresseres hvis man vil gjøre noe sykefraværet.

Arbeidsfradraget anslås å koste kr 23,3 mrd i tapt proveny og ett prosentpoeng reduksjon i trygdeavgiften kr 17,9 mrd, til sammen kr 41,2 mrd. En nærliggende betraktning er at den ut fra prosentpoeng marginale nedsettelsen av trygdeavgiften kan forsvinne i de mange balanseringer og kompromisser rundt budsjett og satser. Et arbeidsfradrag kan også lett justeres. De foreslåtte skatteskjerpelser som skal finansiere dette, kan derimot få mer karakter av strukturelle endringer som kan bli stående.

«På usikkert grunnlag» uttaler Torvik-utvalget at det foreslått arbeidsfradrag kan øke med arbeidstilbudet med 6 000 – 12 000 personer.⁸ Om effekten av det foreslåtte arbeidsfradraget brukes senere uttrykket «[p]å svært usikkert grunnlag».⁹

Videre sies at «[d]et er usikkert hvor mye arbeidstilbudet vil øke når trygdeavgiften reduseres».¹⁰

Disse formuleringer betyr at Torvik-utvalget selv forstår at deres hovedforslag for å stimulere mer arbeid er beheftet med stor uvisshet rundt resultatene.

En mulig metodefeil bak anslagene kan være at utvalget har ekstrapolert fra store intervaller til små intervaller. De aktuelle beregningsmodeller kan bygge på empiri om effekten av store satsendringer. Å overføre denne type data til anslag om virkninger av mindre endringer kan være problematisk. Det er en alminnelig statistisk retningslinje at man ikke bør varsom med å ekstrapolere konklusjoner utenfor det område ens data dekker. En endring på ett prosentpoeng av en skattesats kan for de berørte i praksis nærmest være neglisjerbar og ikke tilstrekkelig til å motivere adferdsendring.

Ser man endringene under ett for de mest aktuelle målgrupper, er det snakke om noe større lettelser. Utredningen sier likevel ikke tilstrekkelig om de metodiske forutsetninger for de antagelser man har kommet frem til om virkningene av de foreslåtte endringer.

Politiske premisser

Til tross for pretensjoner om å være politisk nøytral, er utredningens språkbruk ikke det.

Utredningen bruker uttrykket «likhet» minst 90 ganger, og da som et ideal eller kriterium på resultatene av deres forslag. Den anvender det internasjonalt mest kjente mål for ulikhet, Gini-koeffisienten, der 0 betyr absolutt likhet og 1 maksimal ulikhet (der all inntekt og all formue tilfaller én

⁸ NOU 2022:20 s 32.

⁹ NOU 2022:20 s 121.

¹⁰ NOU 2022:20 s 119.

person). Det vises til at Norge i 2018 reduserte ulikheten fra 0,244 til 0,194.¹¹ Norge ligger dermed blant de land i verden med størst likhet.

Torvik-utvalget omtaler nærmest konsekvent økt likhet som et absolutt gode. Men absolutt likhet, en Gini-koeffisient på 0, ville forutsette et autoritært og unaturlig samfunn uten eiendomsrett eller avtalefrihet. Til å være en faglig utredning savner man en drøftelse av det som fremtrer som en ureflektert bruk av politiske slagord. Hvor mye, og hva slags likhet ønsker vi, er spørsmål innstillingen ikke drøfter.

Torvik-utvalgets innstilling ble avgitt mens skatteflukten fra Norge, særlig til Sveits, hadde tiltatt i styrke. Anslag gjengitt i pressen sier at hele kr 600 mrd kan være eiet av nordmenn med skattemessig bopel i utlandet. Dermed er, enkelt sagt, de gjenværende kr 120 000 likere (kr 1 mrd utflyttet kr 200 mer likhet for de kr 5,4 millioner nordmenn som er igjen). Denne økte likhet gir ikke mer velferd for de gjenværende.

Innstillingen viser ni ganger til rettferdighet. Igjen drøftes ikke hva slags rettferdighet man sikter mot. Men det kan leses inn i utredningen at med rettferdighet menes en fordelingsrettferdighet i betydningen materiell likhet. Men rettferdighetsbegrepet er sammensatt. Utvekslingsrettferdighet peker mot andre løsninger enn fordelingsrettferdighet.

Utvalgets bruk av likhet og rettferdighet ligner den politiske forenkling av kompliserte begreper og bryter med det man forventer av en faglig utredning. Utredningens forenklete forståelse av begrepene bidrar til utvalgets uheldige og enstemmige konklusjon om at formuesskatten beholdes.

Utvalgets politisk forståelse av likhet og rettferdighet kan ha resultert i en tendens til å bruke den høyere av flere mulige skattesatser som benchmark eller referanse. Tidligere har man ved sammenligning av eierinntekt for aksjonærer vært vant til å se på selskapsskatt og utbytteskatt sammen i forhold til maksimal skatt på lønn som gir 47,4 % (2022). Utvalget trekker imidlertid inn også arbeidsgiveravgiften som resulterer i en høyeste marginalskatt på lønn på 53,9 %.

Torvik-utvalget tar også som et bærende premiss at Norges utfordring ikke er å skape arbeidsplasser, men fylle dem som er der. Et gjennomgangstema i innstillingen er å utnytte den restarbeidsevnen vi har, ikke skape nye virksomheter eller stillinger, og spesielt kunnskapsbaserte arbeidsplasser med potensiale for betydelige merverdier. En konsekvens av dette utgangspunktet er at lite i innstillingen dreier seg om verdiskaping og forslag som kan hjelpe gründerbedrifter og igangsettere. Tvert imot, enkelte av utvalgets mer drastiske forslag kan ha svært negativ innvirkning på innovative kunnskapsbedrifter.

¹¹ NOU 2022:20 s 59.

Det kan være karakteristisk for utvalgets fokus og prioriteringer at man ikke diskuterer Sveriges vellykte satsing på kunnskapsbedrifter, herunder gjennom gunstige skatteregler.

54,5 % skatteøkning annen kapitalinntekt og oppstykket skattesystem

Med Skattereformen 1992 aksepterte den norske lovgiver store satsforskjeller mellom forskjellige typer inntekt, særlig alminnelig inntekt og person-/arbeidsinntekter. I dag er det en betydelig forskjell mellom skattleggingen av eierinntekter som aksjonær eller deltager i et selskap og annen eierinntekt som f.eks. inntekt fra utleie utenfor næring eller realisasjon av eiendeler annet enn selskapsandeler.

I 2021 som er utvalgets referanse, kunne en aksjonærs samlede skatt på inntekt fra AS beløpe seg til 48,6 %. Med siste års skjerpelse av utbytteskatten til 37,84 % (22 % x justeringsfaktor 1,72) for 2023, er samlet eierskatt i selskap hevet til 51,5 %. Et flertall i utvalget foreslår en marginal nedsettelse av utbytteskatten med 1,2 prosentpoeng.

Som et utslag av prinsippet om "samling om høyeste sats» vil imidlertid et enstemmig utvalg at skattesatsen på annen eierinntekt skal økes med 12 prosentpoeng fra 22 % til 34 %, dvs. en skatteskjerpelse på 54,5 %. Det antydes også at det i neste omgang bør bli en ny kraftig heving opp mot nivået for marginalsatt som selskapsdeltager eller for arbeidsinntekt.

Den kraftige hevingen av skatten på annen eierinntekt er viktig å ha i mente når man vurderer utvalgets forslag til nye skatteskjerpelser på boligeiendom.

Forslag om økning skatt annen kapitalinntekt skaper stor usikkerhet. Det angis ingen klar grense for hvor denne satsen til slutt bør ende, ei heller over hvor lang tid satsøkninger skal finne sted. Den antydede sats på 34 % er intet «hellig» tall; mange andre satser synes mulig.

I det videre arbeid med utredningen bør det tas hensyn til at Norge kan være på vei mot et oppsplittet skattesystem med en rekke forskjellige inntekter med tilhørende ulike satser. I tillegg til alminnelig inntekt, personinntekt, aksjeinntekt (der en justeringsfaktor brukes til å egen sats), sokkelinntekt, inntekt i tilknytning til kraftbransjen, nye grunnrenteskatter, kommer også med utvalgets forslag en egen skattesats for «annen kapitalinntekt». En slik oppsplitting gjør skattesystemet uoversiktlig, trolig også for dem som skal vedta satsene.

Formuesskatten – motvirker ikke skatteflukt

Selv om enkelte i mediedebatten forsøker å hevde det motsatte, synes det lite tvilsomt at den tiltagende og omfattende skatteflukt til utlandet særlig skyldes formuesskatten. Det er vanskelig å se bort fra det de utflyttede og deres rådgivere selv oppgir som årsak. Flyttingen begynte under Regjeringen Solberg og hadde da sin årsak i Høyre/Frp-regjeringens stadige og kraftige økning av formuesverdiene for fast eiendom. Kombinasjonen av Solberg-regjeringens økning av grunnlag og den rødgrønne regjeringens

heving av formuesskattesatser og utbytteskatten, som de facto øker formuesskatten, har øyensynlig representert et avgjørende skille for en del skatteflyktninger.

Tatt i betraktning at Norge befinner seg nær verdenstoppen for samlet skattenivå, har, inntil de siste skjerpelser, både nivå og system vært relativt ukontroversielt. Det store problemet representert i skatteflukt, fremstår som formuesskatten. Derfor er det både bemerkelsesverdig og uheldig at et samlet utvalg anbefaler at formuesskatten beholdes.

Videre foreslår utvalget enkelte endringer i reglene om formuesskatt som kan få stor betydning. Sentralt, er at «[u]tvalgets flertall foreslår at alle verdsettelsesrabattene fjernes, slik at alle formuesobjekter verdsettes til 100 pst. av beregnet markedsverdi».¹²

Bunnfradrag foreslås hevet fra kr 1,7 mill til kr 6,4 mill. Satsen skal være progressiv og kr 0,5 % for de første kr 20 mill og deretter 0,85 % som er marginalsatsen. Uten at det sies helt klart inntre 0,85 satsen fra kr 26,4 mill (kr 6,4 mill + kr 20 mill).

Forslaget om å heve bunnfradraget vil medføre at færre personer betaler formuesskatt. Men uten at utvalget kommenterer denne konsekvensen, vil dets forslag forsterke incentivene til utflytting siden formuesskatten øker for dem med høyest formue. Høyeste sats blir lavere (fra 1,1 % til 0,85 %), men dette nulles ut ved at aksjer skal verdsettes til 100 % (opp fra 80 %). Utvalget innser selv at «de om lag 1 pst. mest formuende som har skattepliktig nettoformue over innslagspunktet for trinn 2 (20 mill. kroner), som på marginen får en liten økning i den effektive formuesskattesatsen på aksjer.»¹³ Utvalget lar være å nevne at dets forslag dermed øker incentivene til utflytting for større bedriftseiere.

Utvalget gjentar et synspunkt som går igjen i en del økonomisk faglitteratur: «Samtidig kan formuesskatten ses på som en skatt på potensiell avkastning av formuen, og vil kunne gi et motiv til å høy avkastning.»¹⁴ Det er riktig at man for sekundærboliger i Oslo kan ha sett en tendens til krav om økt husleie ut fra skjerpet skatt på utleieboliger. Men det er vanskelig å se at dette er ønskelig ut fra dem som rammes, og synspunktet virker også nokså teoretisk. Det man ser i Norge, er at økt formuesskatt for særlig velstående motiverer utflytting med de mangesidige tap denne form for selvskading påfører landet.

I Stortinget ble det stilt spørsmål om hvilken skattepliktig formue som gikk tapt gjennom utflytting. Finansminister Vedum svarte at det ikke var et stort problem siden de som flyttet ut hadde mindre formue enn de som flyttet inn.¹⁵ Vedums svar var åpenbart galt. Etter at enkelte journalister gikk mer inn i materien, ble det avklart at Finansdepartementet hadde sett på hvilken formue de utflyttede ble

¹² NOU 2022:20 s 274.

¹³ NOU 2022: 20 s 467.

¹⁴ NOU 2022:20 s 263 med referanse til Guvenen, F., Kambourov, G., Kuruscu, B., Ocampo-Diaz, S., & Chen, D. (2019). *Use it or lose it: Efficiency gains from wealth taxation* (No. w26284). National Bureau of Economic Research.

¹⁵ Dokument nr 15:430 2022-2023 skriftlig spørsmål fra Ove Trellevik (H) til finansministeren, besvart 23 november 2022 av finansminister Trygve Slagsvold Vedum.

lignet for i utflyttingsåret. Formuen for utflyttede blir dermed satt alt for lavt siden man f.eks. flytter senest 31. desember 2022 fordi alminnelig formuesskatteplikten for 2022 avhenger av at man bor i landet ved utgangen av året, jf sktl § 4-1. I NOU 2022:20 s 264 er dette formulert slik: «Samlet nettoformue over perioden 2011–2021 for de som flyttet ut var om lag 18 mrd. kroner (målt i det året de meldte utflytting), dvs. 1,6 mrd. kroner i gjennomsnitt per år.» Det er tatt inn en fotnote 9 som skal beriktige det feilaktige inntrykket formuleringen kan etterlate seg: «Dersom eiere anses skattemessig utflyttet fra Norge, vil det ikke lenger foreligge formuesskatteplikt til landet. Et unntak fra dette gjelder for fast eiendom i Norge, samt formue tilknyttet virksomhet som drives her, *som i utgangspunktet vil bli skattlagt i Norge uavhengig av om eier flytter ut.*» Men formuleringene i hovedteksten er så sterkt misvisende at det er vanskelig å forstå at sekretariatet kan ha satt den inn, og enda mer utfordrende å skjønne hvordan utvalget kan ha godtatt den blir stående.

Man skal være oppmerksom på at det ut fra utvalgets forslag heller ikke vil være særlig treffende å vise til at 1 % av de mest formuende har formue over kr 20 mill. Med forslaget om verdsettelse til markedsverdi av primærbolig og fritidsbolig vil et betydelig større antall skattepliktige komme over den grensen.

100 % verdsettelse krever fradrag for latent skatt

Utvalget gjentar den mye brukte terminologi om «såkalte verdsettelsesrabatter» ved formuesligningen «ved at gitte eiendeler bare skal inngå i formuesskattegrunnlaget med en nærmere angitt prosent av formuesverdien»¹⁶.

Når eiendeler verdsettes til full markedsverdi, blir imidlertid verdien for høy fordi det ikke gis fradrag for latent skatt hvis det man vil formuesbeskatte er de verdier den skattepliktige før eller senere kan disponere. Siden latent skatt ikke uten videre overtas av kjøper, vil markedet ikke korrigere for dette.

Den rødgrønne regjeringen kom Torvik-utvalget i forkant ved å innføre verdsettelse av sekundærboliger «til 100 prosent av beregnet omsetningsverdi», jf sktl § 4-10 tredje ledd første punktum. Gevinst ved realisasjon av sekundærbolig er skattepliktig, etter gjeldende rett med 22 % og ut fra Torvik-utvalgets forslag 34 % eller høyere. Er 50 % av salgssummen gevinst, går med gjeldende 22 %-sats 11 % med i skatt.

Den latente skatteplikt innebærer at eiendelen ved formuesligningen verdsettes til mer enn den skattepliktige vil nyte godt av. Man betaler dermed formuesskatt av verdier man ikke vil disponere. Det samme kan sies om aksjer som nå har en såkalt «rabatt» på 20 % (verdsettes til 80 %, jf sktl § 4-12 annet og tredje ledd). Ved aksjegevinster er skattesatsen 37,84 %. Utgjør gevinsten minst 50 % av salgssummen, tilsvarer reduksjonen ved verdsettelsen den latente skatt.

¹⁶ NOU 2022:20 s 254.

Gjeldende regler om formuesligningen tar ikke hensyn til ikke utlignet skatt og dermed ikke til betingede skatteforpliktelser, jf sktl § 4-3 første ledd bokstav e. Men mange eiendeler har tradisjonelt vært verdsatt til så lave verdier at den latente skatt indirekte var hensyntatt. Med verdsettelse til full markedsverdi er dette endret. Det er en mangel at Torvik-utvalget ikke diskuterer om og hvordan latent skatt bør hensyntas med nye verdsettelsesnormer, og i stedet unyansert fortsetter å bruke uttrykket verdsettelsesrabatt.

Sterk økning boligskatt

Bolig eller fast eiendom er ikke nevnt i det omfattende mandatet. Skjerpet boligskatt er likevel blitt et helt sentralt og så langt det vel mest omstridte punkt i innstillingen.

Utvalget nevner det kjente synspunkt at det er bra med flere skattegrunnlag med lavere skattesatser enn færre skattegrunnlag og høyere satser. Men utvalget synes å blande dette med flere skatteformer for samme objekt, her bolig og fast eiendom. Skatter man samme grunnlag på flere måter, kan dette gjøre skattebelastningen uoversiktlig både for skattyter og myndigheter. Riktignok ser man at f eks bil er et annet skatteobjekt som rammes med flere skatte- og avgiftsformer.

Allerede i dag er boligbeskatning uoversiktlig. I 320 av 356 kommuner ilegges en kommunal eiendomsskatt og 250 kommuner har eiendomsskatt på bolig i hele eller deler av kommunen. I tillegg inngår fast eiendom i formuesskattegrunnlaget. Myndighetene presenterer ikke de skattepliktige med en samlet oversikt over den totale skattebelastning for det enkelte objekt. Trolig er det bare et fåtall skattytere som har det klart for seg hva sum boligskatt utgjør.

Skatteformene skiller seg fra hverandre. Eiendomsskattegrunnlaget settes til en verdi kan være forskjellig fra verdien ved formuesligningen. I forskjellige kommuner kan det være fribeløp av ulik størrelse. Det tas ikke hensyn til gjeld, men eiendomsskatten er fradragsberettiget ved inntektstiligningen.¹⁷

Ved formuesligningen er det et terskelbeløp for samlet formue. Gjeld er fradragsberettiget, men formuesskatten kan ikke trekkes fra i skattepliktig inntekt.

Torvik-utvalgets forslag om ved formuesligningen å verdsette primærboliger og fritidsboliger til 100 % av markedsverdi innebærer en langt kraftigere skatteøkning (fra 25 % for primærboliger og mange lave verdsettelse for fritidsboliger) enn deres forslag om en noe lavere skattesats (fra maksimalt 1,1 % til 0,85 %).

¹⁷ Se nærmere om eiendomsskatten, Einar Harboe: Eiendomsskatteoven. Lovkommentar. Universitetsforlaget 2023.

Skatteutvalget mener også at reglene om eiendomsskatt bør endres slik at det ikke gis et fribeløp eller bunnfradrag for hver eiendom.¹⁸ For Oslo som har det høyeste bunnfradraget på kr 4 millioner, kan dette gi en vesentlig skatteøkning, ikke minst for dem som har flere eiendommer.

Torvik-utvalget vil også gjenopplive den gamle prosentligning der en eier får et inntektstillegg som skal tilsvare en leieverdi av egen bolig. Denne tidligere fordelsbeskatning av bruk av egen bolig, såkalt prosentligning, var upopulær. Eierne ble lignet for en konstruert inntekt man ikke hadde. Ut fra økonomisk teori er det lett å se at en eier av en bolig sparer leie. Men den besparelsen oppleves ikke av den enkelte som en kontantstrøm som kan finansiere en ekstra boligslett. Prosentligningen ble opphevet fra og med 2005.

Utvalget anfører prosentligningen var lite akseptert og fremstod vilkårlig fordi verdsettelsene var så forskjellige. Det mener at dette vil bli annerledes fordi systemet for verdsettelse er blitt bedre.¹⁹ Like sannsynlig er det at den nye foreslåtte leieverdibeskatning vil bli enda mer upopulær siden verdsettelsene er høyere, og den konstruerte inntekten dermed gir en enda større skattebelastning.

Utvalget mener man bør begynne «forsiktig» med en beregnet årlig leieverdi på 1 % av boligens markedsverdi. Dette tillegget foreslås å øke til 2,5 %, kanskje 3 %. Skattesatsen vil først være 22 %, men skal så ifølge Utvalgets forslag om høyere skatt for annen kapitalinntekt, settes til 34 %. Siden ingen av disse foreslåtte tall bygger på en klar logikk, kan det bli mye usikkerhet rundt nivået for skatten på beregnet leieverdi for det enkelte år.

Torvik-utvalget mener at en slik skatt på beregnet leieverdi også skal ilegges fritidsbolig. Siden bruken av fritidsbolig vanligvis er langt mer kortvarig enn for primærbolig, kan en årlig leieverdiberegning her virke særlig fremmed, og sterkt belastende i forhold til f eks markedsleie for tilsvarende fritidseiendom den tid fritidsboligen faktisk brukes.

Er en hytte ved sjøen verdt kr 10 millioner, blir årlig fordelsbeskatning med laveste alternativer $kr\ 10\ 000\ 000 \times 0,01 \times 0,22 = kr\ 22\ 000$. Med «mellomsatsene» til utvalget, er regningen $kr\ 10\ 000\ 000 \times 0,025 \times 0,34 = kr\ 85\ 000$. Brukes sommerstedet fire uker i året, kan det fremstå som en høy leie.

Å gjeninnføre prosentligning vil trolig være minst like kontroversielt som tidligere.

Utvalget vil også at alle faktiske leieinntekter fra egen bolig og fritidsbolig skal skattlegges og da med først 22 %, og senere i hvert fall 34 %.

Torvik-utvalgets forslag om at alle utleieinntekter skal skattlegges, og med 34 % skattesats eller høyere, vil svekke boligkjøperes mulighet for å betjene boliglån. Dermed heves igjen terskelen for å

¹⁸ NOU 2022:20 s 316.

¹⁹ NOU 2022:20 s 300.

komme inn på boligmarkedet eller gå fra en mindre bolig til en familiebolig. Slike konsekvenser for dem som står utenfor boligmarkedet eller ønsker en familietilpasset bolig, diskuterer ikke utvalget.

Videre vil Torvik-utvalget innføre en fem års botidsregel for skattefritt salg av egen bolig. Ved kortere eiertid enn fem år må skattyter ha bodd hele eiertiden i boligen for å oppnå full skattefrihet. Det er en sterk økning i tid fra dagens ett års-regel, jf sktl § 9-3 annet ledd. Utvalget vil også ha skatteplikt for alt salg av fritidseiendom. I begge tilfeller vil skattesatsen bli 34 % eller høyere.

Begrunnelsen for å innføre full skatteplikt ved salg av fritidseiendom er forunderlig unyansert til å være fremført enstemmig av et bredt sammensatt og uavhengig faglig utvalg: Det refereres at man i 1992 foreslo skattefritaket opphevet. «'Departementet viste blant annet til at 'hensynet til folks fritidsbehov ikke alene kan begrunne en særbehandling av denne type kapitalobjekter i forhold til andre kapitalobjekter' ... Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at dagens unntaksregler for skattlegging av gevinst ved salg av egen fritidsbolig oppheves, og at slike gevinster dermed blir skattepliktig i tråd med skattelovens hovedregel.»²⁰ Man hadde ventet at et faglig og uavhengig utvalg i det minste hadde diskutert, nyansert og supplert den svært enkle begrunnelsen til departementet.

Botidsmodellen og skatteplikt ved alt salg fritidseiendom vil motvirke mobilitet og fleksibilitet, f eks ved jobbskifte og endringer i privatlivet som samlivsbrudd.

Et bemerkelsesverdig trekk ved Torvik-utvalgets mange forslag om skjerpet skatt på bolig og fritidsbolig er mangelen på beregninger av utslagene for dem det rammer. Inntrykket er at Utvalget dermed ikke har innsett hvilken hard samlet boligbeskatning forslagene vil ha som resultat.

Visstnok har minst 60 000 boliger i Norge verdi over kr 10 millioner. Skatten på beregnet leieverdi vil utgjøre fra kr 22 000 (1 % leieverdi og 22 % skattesats) til kr 85 000 (2,5 % leieverdi og 34 %) skatt uten at gjeld reduserer beskatningen. Er boligen verdt kr 15 millioner, blir skatteregningen for leieverdien alene kr 33 000 eller kr 127 500,).

I tillegg kommer formuesskatten. Her varierer beregningene etter gjeldsgrad. De som har mer gjeld enn samlede formuesverdier fratrukket bunnfradraget kr 6,4 millioner, vil ikke få formuesskatt. Med 100 % verdsettelse av formuesverdier vil langt flere få høye formuesskattegrunnlag. Straks man kommer over kr 6,4 millioner, blir det formuesskatt med 0,5 % stigende til 0,85 % ved mer enn kr 26,4 millioner.

Er gjeld nedbetalt og man har annen formue over kr 6,4 millioner, blir formuesskatten for et hus på kr 10 millioner kr 85 000 ($kr\ 10\ 000\ 000 \times 0,0085$) og ved verdi kr 15 000 000 kr 127 500. Samlet skatt for kr 10 mill-huset kan da bli kr 170 000 ($kr\ 85\ 000 + kr\ 85\ 000$) og ved boligverdi kr 15 millioner kr 255 000 ($kr\ 127\ 500 + kr\ 127\ 500$).

²⁰ NOU 2022:20 s 310.

Dette er dramatiske tall for eiendomsverdier som i Norges større byer dreier seg om boliger som ikke kan karakteriseres som ekstraordinære.

I en del familier kan det oppstå situasjoner der seniorgenerasjonen kan ha så romslige inntekter og økonomiske reserver at de klarer skattebelastningen. Imidlertid ser man kanskje at den yngre generasjon kan ha valgt andre yrker og inntektsnivåer som gjør det vanskelig å håndtere en så høy skatt.

Skattebelastningen for fritidseiendom med god beliggenhet kan som allerede påpekt, for mange fremstå meningsløs i forhold til bruken. En strandeieendom verdt kr 15 millioner som brukes f eks fem uker i året, kan gi kr 255 000 i samlet skatt (+ eiendomsskatt). Det blir kr 51 000 per ukes bruk i skatt.

Og i tillegg til tallene her kommer eiendomsskatten.

Uten at Utvalget i særlig grad diskuterer det, siden det nærmest litt «tilfeldig» kan ha endt opp som et boligskatteutvalg, kan deres forslag om sterke skatteøkninger for bolig svekke den norske eierlinjen til bolig til fordel for en leietagerpolitikk. Utvalget forholder seg ikke til de mange utjevne, stabiliserende og velferdsøkende konsekvenser av den norske eierlinjen til bolig. Et viktig bidrag til den sterke økonomiske likhet i Norge forhold til mange andre land, skyldes at så mange bor i eiet, ikke leiet bolig. Mener man at eierskap til bolig har stor verdi ut fra likhet og velferd, er visse incentiver naturlig.

En utbredt leielinje kunne gi tendenser til ghettopreg lik områder i Sverige og Danmark med store andeler leieboliger. Det kan bli mer likhet, men på et lavere velferdsnivå.

Et uheldig feilskjær i innstillingen er en tabell på s 304 i NOU 2022:20. Her er leieverdiskatten beregnet for boliger med verdier fra kr 2,5 millioner til kr 15 millioner. Tallene er langt lavere enn de tall som er angitt foran, fra kr 1 100 til kr 6 900 i skatt. Den nøyaktige leser vil imidlertid se at det ytterst til høyre i plansjens overskrift står «Kroner per måned». Vanligvis beregnes skattebelastning per år. De villedende lave tall i tabellen kan skyldes at man har tenkt at leie betales per måned og da bør skatt beregnet leieverdi fastsettes per måned. Tabellen er uansett uheldig og misvisende siden mange leser en så stor utredning som dette mer oversiktsorientert.

Et kjent argument for økt boligskatt er at det dermed blir mer lønnsomt å investere i næringsvirksomhet. Sammenhengen behøver imidlertid ikke være så klar. Ett er at ikke minst yngre personer er mye mer motivert for å spare til bolig enn til aksjer.

Et annet aspekt ble fremhevet av tre forskere fra Handelshøyskolen BI da de 9 juni 2020 i Dagens Næringsliv publiserte en studie av 55 000 ikke-børsnoterte aksjeselskaper for perioden 2006-2010 da formuesskattetaksten på bolig økte med 67 prosent. Deres konklusjon var at den økte formuesskatten på bolig førte til at utbytte og lønn til familien økte slik at bedriftens likvide midler falt. De realøkonomiske effektene var at investering, salgsvekst og lønnsomhet ble svekket. Mer nøyaktig fant studien at når forholdet mellom eierens formuesskatt og likvide midler økte med ett prosentpoeng, sank i gjennomsnitt

bedriftens investering med 0,3 prosentpoeng, mens salgsvekst og avkastning på kapital sank med 0,5 prosentpoeng.

Forfatterne til undersøkelsen viste som hovedpoeng til at formuesskatten ikke gjelder en kontantstrøm og derfor vil skape et likviditetsbehov som for bedriftseiere kan gi en uheldig tapping av bedriften.²¹ En annen problemstilling der man savner konkrete regnestykker, gjelder utvalgets diskusjon av sekundærboliger. Så lenge man er under grensen på fem leiligheter der utleien beskattes som foretaksinntekt, er skattesatsen 22 %. Denne satsen ønsker utvalget økt til 34 % som er den foreslåtte sats for annen eierinntekt, men det drøftes også om alle utleieleiligheter eiet av en fysisk person direkte skal skattlegges som foretaksinntekt.²²

Enkle regnestykker viser at det allerede med dagens skatteregler kan bli underskudd ved utleie av en bolig som skattlegges som sekundærbolig, når man trekker inn 22 % inntektsskatt, formuesskatt med 1,1 % av full markedsverdi, jf sktl § 4-10 tredje ledd første punktum, og eiendomsskatt. Det blir ingen forrentning av egenkapital og heller ikke midler igjen til å betjene eventuell gjeld med renter og avdrag.

Formuesskatten er ikke fradragsberettiget. Når skattesatsen for inntekt forhøyes, vil det ofte ikke være tilstrekkelig overskudd etter inntektsskatt og eiendomsskatt til å finansiere formuesskatten. Konsekvensen vil være at et utleiemarked med enkeltstående private aktører reduseres ytterligere. En slik konsekvens burde utvalget både ha sett og tatt stilling til.

En viktig inntektskilde for mange kommuner er eiendomsskatten som i sin helhet er kommunal. Torvik-utvalget diskuterer ikke i hvilken grad deres sterke skatteøkninger på bolig og fritidsbolig de facto vil begrense eller innskrenke kommunenes mulighet til å skrive ut eiendomsskatt.

Boligeiernes skattevilje kan ha sin grense, og i hvert fall for eiere av primærboliger kan eiendomsskatten være den skatt der man lettest kan påvirke gjennom valg.

Torvik-utvalgets boligskatteforslag har dermed en side til det kommunale selvstyre som innstillingen selv ikke problematiserer.

Utvalget vil oppheve dokumentavgiften og mener dette i noen grad avlaster de skatteskjerpelser de foreslår. En engangs dokumentavgift på 2,5 % må imidlertid sees i forhold til f.eks. leieverdiskatten som alene per år kan utgjøre 0,85 % (2,5 % x 34 %). Den årlige leieverdiskatten vil stige siden verdiene stiger, og den årlige formuesskatten inntil 0,85 % kommer i tillegg.

²¹ Janis Berzins, Bogdan Stacescu og Øyvind Bøhren: Økt formuesskatt på bolig i 2006-2010 svekket familiebedrifter. DN.no 9 juni 2020.

²² Jf NOU 2022:20 s 246.

Det må ansees lite sannsynlig at dokumentavgiften vil bli opphevet i sin helhet med kr 12,4 mrd i tap proveny. Forslaget kan mer oppfattes som et forsøk fra utvalgets side til å få et regnestykke til å gå opp.

Et mer nærliggende alternativ ville være å redusere dokumentavgiften til f eks 1 %. Da vil de uheldige virkninger av dokumentavgiften sterkt reduseres samtidig med at skattegrunnlaget i noen grad benyttes.

Gjeninnføre arveskatt

Utvalget vil enstemmig gjeninnføre den arveskatt som ble opphevet fra 2014. Det skal være et bunnfradrag på kr 2 millioner med sats 6 % (nærstående) og 8 % (andre) opp til kr 3,5 millioner der satsene blir 15 % og 22 %. Den høyeste satsen representerer en økning på 47 % i forhold til den høyeste satsen på 15 % i den tidligere arveavgiften. Videre vil langt flere mottagere komme opp i de høyeste satsene siden et enstemmig utvalg «mener at grunnlaget for innslagspunktene bør være summen av arv og arveskattepliktige gaver som en person mottar fra alle arvelatere over livsløpet.» Tidligere isolerte man beløpene fra den enkelte giver/arvelater.

Vagt sies at provenyet fra arveskatten kan brukes til å redusere formuesskatten. For politikerne vil slike forutsetninger ut fra erfaring være uten særlig binding.

Noe overraskende anbefaler utvalget «ikke å gå tilbake til diskontinuitet som hovedprinsipp ved arv og gave, selv om en arveskatt gjeninnføres ...» I stedet sies litt vagt at ved «innføring av en ny arveskatt bør det imidlertid gis fradrag for latent skatt ved arveskattsberegningen, eventuelt at inngangsverdien ved gevinstberegningen oppreguleres med betalt arveskatt.»²³

Enkelte har ment at det kontinuitetsprinsippet som nå gjelder, er en form for utsatt arveskatt. Utvalget synes ikke i tilstrekkelig grad å ha tatt stilling til hvordan en form for dobbeltbeskatning skal unngås.

Det er mange argumenter mot arveskatt. Ett er at den, ikke minst slik Torvik-utvalget har lagt opp slikt forslag, begrunnes med argumenter som gjelder mottager, selv om den gjelder avdødes disposisjoner og oppsparing. Avdøde har allerede betalt skatt, både inntektskatt og i Norge også formuesskatt på midlene. Vedkommende har truffet et valg om å avstå fra et visst konsum med den konsekvens at det er mer til arvingene. I en del økonomisk faglitteratur sies at arbeidsinntekt bør skattlegges ved opptjening, ikke over resten av personens livsløp.

Et sentralt argument mot en arveskatt er at den ikke vil utjevne ulikhet mellom virkelig velstående og andre. I stedet vil den være «alminnelige folks» eller middelklassens skatt. Ved overgang av

²³ NOU 2022:20 s 288.

store formuer er erfaringen at det sjelden betales mye arveskatt. Slike eierskifter skjer typisk gjennom aksjer. Der er det i praksis en rekke endringer i kontroll og til økonomisk avkastning som ikke har vært innfanget av arveskatteregler, f eks endret rettigheter til stemmegivning, utbytte mv. Å forandre dette fremstår som svært vanskelig.

Torvik-utvalget angir at arveskatten kan gi et proveny på kr 7 mrd, en sterk økning fra de ca kr 2 mrd det siste år (2013) med den opphevede arveavgiften. Denne økningen er likevel ikke usannsynlig og kan illustrere hvem som kommer til å betale den nye arveskatten.

Overgang av likvide midler har foregått på mange forskjellige måter som til dels ikke har vært fanget opp. Med en mye mindre kontantøkonomi, nye rapporteringssystemer og skatteetatens økende oversikt over finansielle transaksjoner er dette blitt vanskeligere.

Helt sentralt for å effektivisere en ny arveskatt er trolig at skatteetaten nå sitter med en helt annen innsikt i verdien på fast eiendom. Det er vel kjent at overføring av fast eiendom i en familie ved gave og arv tidligere ofte skjedde til svært lave verdier. I fremtiden vil det være lite hensiktsmessig eller tilrådelig å angi verdien til en arvet fast eiendom til under den markedsverdi skattemyndigheten har fastsatt ved den årlige ligning. Dette vil gjøre en ny arveskatt til en mer belastende skatt ved overføring av fast eiendom i familier.

I sin essens må det antas at en ny arveskatt vil bli en skatt på videreføring av fast eiendom innen en familie. Det er et viktig verdispørsmål om det er myndighetenes oppgave å gjøre dette vanskelig. Utvalget anslår at 20 000 personer årlig vil bli rammet av arveskatten²⁴. Et så høyt antall vil neppe involvere overføring av familieeiendommer. Antallet er likevel stort nok til å fortjene en drøftelse.

Utvalget kommenterer ikke at en arveskatt i praksis særlig kan treffe familieoverføringer av fast eiendom. Dermed trekker Utvalget heller ikke inn at arveskatten vil bli et tillegg til de mange forslag til sterkt økte boligskatter. Mange arvinger risikerer å måtte ta opp lån for å overta familieeiendommen slik at renter og avdrag kommer i tillegg til de årlige økte skattebetalinger,

Torvik-utvalget uttaler som del av sin begrunnelse for arveskatt: «Skattlegging av arv motvirker opphoping av formue i enkeltfamilier, og innebærer økt beskatning av formue som en person ikke selv har bygd opp, og relativt mindre skatt på formue som er betinget av egeninnsats.»²⁵ En argumentasjon mindre abstrakt og mer forankret i virkeligheten er nok heller at arveskatten vil ramme en familieeiendom der giver eller arvelater har ytet en innsats med tanke på at barn og barnebarn fortsatt kan ha glede av eiendommen.

Skjermingsfradrag

²⁴ NOU 2022:20 s287.

²⁵ NOU 2022:20 s 286.

Torvik-utvalget har mange teoretiske diskusjoner om skjermingsfradraget. Det er ikke uventet siden den danske professor Birch-Sørensen igjen var oppnevnt til et norsk skatteutvalg. Han har tidligere i Scheel-utvalget²⁶ vurdert det skjermingsfradrag han i sin tid konstruerte som del av Skauge-utvalget²⁷.

Skjermingsfradraget har hatt sterk støtte fra Hans Henrik Scheel som satt sammen med Birch-Sørensen i Skauge-utvalget, ledet Scheel-utvalget og var finansråd da Torvik-utvalget ble oppnevnt.

Norge er eneste land med regler om skjermingsfradrag til tross for at ideen har vært forsøkt «solgt inn» i andre land.

Under et mangeårig lavrentescenario fremstår Torvik-utvalgets teoretiske betraktninger rundt skjermingsfradraget som den mest livsfjerne og fra en praktisk synsvinkel mest uinteressante delen av utredningen. Etter diverse utlegninger ender utvalget opp med å foreslå endringer i beregningen av skjermingsrenten som vil øke denne med 0,4 prosentenheter.²⁸

Et enkelt regnestykke burde gitt andre konklusjoner. Det dreier seg om å vise tall som for de fleste gjør ytterligere argumentasjon overflødig.

Med en minimumsaksjekapital på kr 30 000 uten senere overdragelse av aksjer (en praktisk situasjon i mange selskaper) ville et selskaps samlede skjermingsfradrag med årets skjermingsrente 0,5 % utgjøre kr 150 som i 2022 ville hatt en samlet skatteverdi på kr 52 (kr 30 000 x 0,05 x 0,3487). En økning med 0,4 % gir samlet skatteverdi kr 94.

I 2022 var skjermingsrenten hevet til 1,7 %. Da blir skatteverdien med ny utbytteskattesats (for 2023) på 37,84 % øket til kr 192. Tidobles aksjekapitalen som utgjør samlet skjermingsgrunnlag til kr 300 000, er skatteverdien kr 1 920. De fleste av Norges 385 996 aksjeselskaper har lav aksjekapital. For dem er skjermingsfradraget en øvelse som koster mer, til dels mye mer, enn skatteverdien.

Hadde Torvik-utvalget som et supplement til mange sider med abstrakte resonneringer om skjerming, satt opp et enkelt regnestykke i kroner ville man som allerede fremhevet fått frem det meningsløse i reglene. I stedet regner utvalget i prosenter som kan være teoretisk interessant, men ikke får frem de tall som gjør skattyternes og skatteadministrasjonens ressursbruk med skjermingsfradraget meningsløs ut fra enhver kost-nytte-betraktning.

Det videre arbeid bør følge mindretallets forslag om å oppheve skjermingsfradraget. Det viste til at ingen empiriske undersøkelser bekreftet at fradraget virket som tilsiktet, og at ingen andre land hadde innført en tilsvarende regel. Mindretallet mente opphevelsen kunne kompenseres med en tilsvarende

²⁶ NOU 2014:13.

²⁷ NOU 2003:9

²⁸ NOU 2022:20 s 463.

reduksjon av formuesskatten på aksjer, eller ved at aksjeutbytte opp til et visst nivå bare skattlegges med 22 %.²⁹

Innovasjonsfiendtlig verdsettelse aksjer i ikke-børsnoterte selskaper

Utvalget mener at også ikke-børsnoterte aksjer skal inngå i formuesskattegrunnlaget med 100 % av verdien. På dette punkt er det enkelte særmerknader og noen betraktninger også fra flertallet om «forsiktige» verdsettelser.³⁰

Isolert sett er dette det mest verdiskapingsfiendtlige forslaget til utvalget. Det er dypt tankevekkende at ikke flere av utvalgets medlemmer har sett hvordan dette åpenbart kan skade innovasjon og gründervirksomhet.

En undersøkelse ved Oslo Børs viste at unoterte selskaper, OTC-bedrifter, har en «rabatt» på skattemessige verdier på 68,1 % i forhold til kursverdiene de omsettes til. Skattemessig verdi utgjorde følgelig ca 30 % av reelle verdier. For aksjer i nylig børsnoterte selskaper viste én undersøkelse at formuesverdien ville blitt redusert med 91,4 % hvis verdsettelsen i stedet hadde skjedd etter reglene for ikke-børsnoterte selskaper.³¹

Torvik-utvalget bemerker at verdsettelse av ikke-børsnoterte aksjer kan by på store praktiske utfordringer. For mange ikke-børsnoterte selskaper kan det være riktig. Der eiendeler består i markedsnoterte verdipapirer eller fast eiendom, har man derimot nå klare verdimål. Tilsvarende vil gjelde i de selskaper som kan være særlig viktige for Norge fordi det er her verdiskaping og innovasjon finner sted. Det typiske for mange slike virksomheter i den moderne IT- og kunnskapsøkonomi er at de ikke går med overskudd. De finansieres i oppstartsfasen ofte gjennom emisjoner. Når en rettet emisjon er foretatt, foreligger en objektiv tredjepersonsprising.

Et lite mindretall i utvalget påpeker, men for svakt, de store problemer det kan skape for verdiskaping å formuesskattelegge ikke-børsnoterte selskaper ut fra markedsverdi. Emisjoner kan tilsi at selskapet ut fra fremtidsforventninger prises til flere hundre millioner kroner, eller mer. En gründer som kanskje sitter på en eierandel som da er verdt kr 100 millioner, skal med dagens satser betale kr 1,1 million (1,1%) i formuesskatt, etter utvalgets forslag kr 850 000 (0,85 %) (eller kr 625 600 hvis han ikke har andre eiendeler). Uten overskudd og utbytte, er da eneste mulighet nedsalg, realisasjon av andre objekter eller låneopptak (og det potensialet er hos mange gründere godt utnyttet). Ett er at selskapet vanligvis

²⁹ NOU 2022:20 s 206-208.

³⁰ Se nærmere NOU 2022:20 s 273-277.

³¹ Se for de refererte tall Maria Nyrud Gobel og Thea Hesdal: Formuesskatt på unoterte aksjer. En analyse av ulikheter i verdsettelsesgrunnlaget til børsnoterte og unoterte aksjer. Masteroppgave Norges Handelshøyskole høst 2015.

ikke har overskudd. Noe annet at det uansett ikke betales ut utbytte, og at nye investorer som har deltatt i emisjon, kan ha preferanseaksjer med fortrinnsrett til evt utbytte.

Nedsalg vil utløse gevinstbeskatning med 37,84 % som vil øke behovet for ytterligere reduksjon eierandel. Et skatteråd til gründere kan være å flytte ut av Norge før første emisjon til utenforstående. Dermed vil mange være «under radaren» siden aksjeverdiene fremtrer som svært lave og selskapet ikke i særlig grad er offentlig kjent. Å skape slike incentiver for utflytting hos yngre nyskapende personer er mildt sagt uklok skattepolitikk.

At disse negative konsekvenser for nyskaping i Norge ikke tas tydeligere opp rundt utvalgets forslag om verdsettelse av ikke-børsnoterte aksjer til full markedsverdi, understreker at innstillingen ikke forholder seg de praktiske forutsetninger for verdiskaping i en kunnskapsøkonomi. Uansett hva man måtte gjøre med utvalgets forslag om å opprettholde formuesskatten, vil verdsettelse av ikke-børsnoterte aksjer til full markedsverdi skade norsk verdiskaping. Det må ikke opprettholdes.

Utvalget vil forsterke de skattemessige hindre for å flytte ut av Norge. Det nevnes ikke at barrierene dermed økes for å flytte tilbake eller inn i Norge. Å gjøre Norge til et slags skattefengsel kan på kort sikt for noen virke klokt. På lang sikt kan det bare skade. Uansett kan det være store problemer i forhold til EØS-reglene, men det ventes avklart gjennom rettslige prosesser som allerede skal være i gang.

Grunnrenteskatter

For tiden pågår en stor diskusjon i Norge rundt grunnrenteskatter.³² Torvik-utvalget er positiv til grunnrenteskatter. Her skal nevnes to uttalelser fra utvalget som synes lite heldig.

Den ene er at «[g]runnrente kan i teorien skattlegges med en høy skattesats uten at det påvirker selskapets atferd.»³³ Tilsvarende sies i mange sammenhenger og er i en viss forstand riktig rent teoretisk. Det er også en påstand som typisk fremheves av akademikere og teoretikere, men ikke av investorene selv. En investor vil i teorien investere så lenge det er lønnsomt. Imidlertid vil man praksis være mer villig til å satse penger hvis man har mye av dem. Det er en betydelig forskjell på tilgjengelig risikokapital hvis man skattlegges med 22 % (nåværende skattesats for oppdrettsnæring) eller 62 % (skattesats etter ny foreslått 40 % lakseskatt).

For å fremstå som en grunnrente, eller grunnleieskatt, og ikke bare en tilfeldig skatt på store overskudd, mener også en del at skatten må innføres fra starten av en næring slik at staten er med på å bære risikoen. Her har imidlertid Torvik-utvalget en anførsel som går i motsatt retning og kan indikere en lite konsekvent holdning til grunnrentebeskatning: «Grunnrenteskatten vil fremdeles virke nøytralt på

³² Siste innspill med støtte til grunnrenteskatter var Uttalelse 6 februar 2023 om langsiktig bærekraft i statsfinansene fra Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser.

³³ NOU 2022:20 s 371.

fremtidige investeringsbeslutninger, men tapet som påføres nåværende eiere, vil likevel kunne oppleves urimelig. Rimelighetsvurderinger kan tilsi at grunnrenteskatter på stedbunden aktivitet bør innføres på et relativt tidlig tidspunkt. *Det kan imidlertid også være ulemper med å innføre en grunnrenteskatt for tidlig. Hvis virksomheten forblir ulønnsom, vil skatten aldri bli en kilde til proveny, men tvert imot utgjøre en utgiftspost for staten også på lang sikt.»³⁴ (uth. her).*

Til tross for mange kategoriske utsagn fra politikere og andre synes grunnrenteskatt som et utilstrekkelig avklart begrep. I det videre arbeid med grunnrenteskatter i Norge er det her behov for atskillig mer avklaring, både definisjonsmessig og når og under hvilke rammer slike skatter eventuelt bør innføres.

³⁴ NOU 2022:20 s 28.