

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

postmottak@fin.dep.no

24. mars 2023

Høringsinnspill – NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Det vises til høring «NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem» med høringsfrist 15. april 2023. Deloitte Advokatfirma AS (heretter «vi») ønsker med dette å komme med innspill til høringen.

1. Innledning

Skatteutvalget ved utvalgsleder Ragnar Torvik (heretter «Utvalget») la frem sin utredning for Finansministeren på mandag 19. desember 2022. Utvalgets mandat var en helhetlig gjennomgang av skattesystemet i lys av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. Til tross for et vidt mandat foreslår Utvalget å beholde hovedstrukturen i dagens skattesystem. Utredningen foreslår sånn sett justeringer i dagens system snarere enn en fremtidsrettet reform.

Flere av forslagene til Utvalget er på et overordnet og prinsipielt nivå hvor det gjenstår mange praktiske og tekniske vurderinger før forslagene kan gi grunnlag for regelverksendringer. Vi avventer å komme med innspill på disse forslagene inntil det eventuelt foreligger konkrete forslag.

Våre innspill i dette brev begrenser seg til de mer konkrete forslagene i utredningen. Dette gjelder temaer innenfor skatt på eierinntekter (kapittel 2), selskapsskatt (kapittel 3) og skatt på arbeid, næringsinntekt, trygd og pensjon (kapittel 4).

2. Skatt på eierinntekter

2.1. Utvidelse av treprosentregelen

I punkt 8.6.4 foreslår Utvalget en utvidelse av den såkalte treprosentregelen i skatteloven § 2-38 sjette ledd. Dette ved at satsen økes fra 3 % til 5 % og videre at regelen også skal komme til anvendelse på aksjegevinster.

Satsøkningen begrunnes i at Frankrike, Tyskland, Italia og Spania anvender en sats på 5 %. Begrunnelsen virker lite overbevisende. De fleste land vi normalt sammenligner oss med har enten ingen beskatning av utbytter i selskapssfæren eller en sats som ikke overstiger tre prosent. Det er vanskelig å se hvorfor Norge bør ha vesentlig høyere beskatning enn våre naboland på dette området.

Videre foreslår Utvalget å utvide regelen til også å omfatte gevinster. Vi forstår Utvalget slik at dette kun vil omfatte gevinster på aksjer hvor aksjonær har en eierandel på 90 % eller mindre. Vi støtter ikke forslaget. For det første er det svært få land som beskatter aksjegevinster under fritaksmetoden og dette vil gi selskaper i Norge en konkurranseulempe. Videre vil en slik regel medføre at næringslivet i langt større grad vil måtte benytte fusjoner, fisjoner eller andre skattefrie, fordyrende og kompliserende fremgangsmåter ved omorganiseringer og lignende transaksjoner.

Vi vil også tro at forslaget kan medføre at aksjeinvesteringer i norske selskaper i større grad vil bli gjort fra utlandet hvor Norge ikke har hjemmel for å skattlegge gevinster. Det må være en målsetning at norske investormiljøer i størst mulig grad er lokalisert i og investerer fra Norge og at rammevilkårene er tilpasset dette.

Til tider selges aksjer med tap. Det er noe overraskende at Utvalget ikke har berørt om slike tap skal være fradragsberettiget, enten generelt i alminnelig inntekt eller i hvert fall mot inntekt fra aksjeutbytter og aksjegevinster.

2.2. Endringer i regelverket om tilbakebetaling av innbetalt kapital

Under punkt 8.7.4 peker Utvalget på at dagens regler om innbetalt kapital er kompliserte og foreslår derfor å forenkle dette ved at innbetalt kapital skal måles på selskapsnivå og ikke aksjonærnivå.

Vi er ikke enige i forslaget. Det vil innebære en forfordeling mellom aksjonærer ved at aksjonærer som i dag har liten eller ingen innbetalt kapital vil kunne ta ut skattefrie utbytter ved å trekke på andre aksjonærers innbetalte kapital. De første årene etter en lovendring vil trolig betydelige utbytter bli klassifisert som tilbakebetaling av innbetalt kapital og skattefrie for alle aksjonærer, mens de for mange aksjonærer ville blitt beskattet etter dagens regelverk. Forslaget gir også rom for tilpasningsmuligheter, for eksempel ved at en ny investor i et selskap A med lav innbetalt kapital bør investere gjennom et heleid selskap for å sikre sin innbetalte kapital samtidig som kapitalen vil anses som innbetalt kapital for de eksisterende aksjonærer når den investeres videre inn i selskap A. Vi mener dagens regelverk har fungert godt i mange år og at det er liten grunn til å endre dette.

Utvalget foreslår å ikke innføre en rekkefølgerregel for innbetalt vs. opptjent kapital fordi dette vil kompliserer regelverket. Vi støtter Utvalgets synspunkter på dette punkt.

2.3. Utbetalinger til utenlandske aksjonærer ved likvidasjon

Under punkt 8.7.5 foreslår Utvalget at likvidasjonsutbytte skattemessig skal klassifiseres som utbytte og ikke lenger anses som en realisasjon av aksjer som følger reglene om beskatning av gevinster og tap. Dette innebærer en omfattende regelendring hvor begrunnelsen for endringen fremstår som noe svak – å forebygge at enkelte selskaper ikke betaler kildeskatt ved utdelinger til utenlandske aksjonærer. Etter vårt syn forsvarer neppe problemet man søker å løse en så omfattende og komplisert regelendring. Herunder er det overraskende at Utvalget ikke adresserer problemstillingen rundt aksjenes inngangsverdi og hvorvidt eller hvordan inngangsverdien skal komme til fradrag i utbyttet. Ved en utbyttebeskatning vil inngangsverdien i utgangspunktet ikke det.

Vi tror også at de relevante utenlandske aksjonærer, som Utvalget ønsker at skal betale kildeskatt, vil kunne tilpasse seg regelverket og forebygge utbyttebeskatning, for eksempel gjennom å selge aksjer istedenfor å likvidere, ved å eie aksjene fra land med skatteavtaler som forebygger kildeskatt, eller på annet vis. Etter vårt syn foreslår således Utvalget en komplisert og omfattende regelendring som neppe vil gi den ønskede effekt, men derimot økt kompleksitet for norske skattytere og skattemyndighetene.

3. Selskapsskatt

3.1. Egenkapitalunntaket i rentebegrensningsregelen

Utvalget bemerker at rentebegrensningsregelen bør evalueres og at eventuelle endringer bør skje på bakgrunn av denne evalueringen. I den forbindelse påpekes at hvorvidt den egenkapitalbaserte unntaksregelen bør endres eller avvikes, bør være sentral i evalueringen. Det påpekes av Utvalget at dersom den egenkapitalbaserte unntaksregelen er for lite robust, kan den medføre fradragsrett for renter som ellers ville vært avskåret. Samtidig bemerkes at unntaksregelen, slik den er i dag i en del tilfeller, sørger for at det gis fradrag for rentekostnader for konsern som ikke driver overskuddsflytting ved rentefradrag. Det påpekes for øvrig at regelen er svært kompleks og medfører høye administrative kostnader for både skattemyndighetene og skattyter.

Vi er ikke enig i forslaget om å vurdere å avvike den egenkapitalbaserte unntaksregelen. Regelen er i dag en viktig del av regelverket rundt rentebegrensning som sikrer at det gis fullt rentefradrag for ordinære, forretningsmessige lån. Vi er enige i at reglene er svært komplekse og kan i noen tilfeller medføre betydelige kostnader for skattyter til å dokumentere at de kvalifiserer for unntaksregelen. Det er imidlertid frivillig for skattyter å påberope seg

unntaksregelen, og vi ser derfor ikke at kompleksiteten er et argument for å fjerne denne muligheten. Vi ser positivt på en eventuell mulighet til å gjøre unntaksregelen enklere å praktisere.

Vi ønsker å påpeke at en eventuell avvikling av den egenkapitalbaserte unntaksregelen eventuelt må skje samtidig som hele regelverket for rentebegrensning justeres. Det er viktig at regelverket i sin helhet oppnår formålet som er å hindre uønsket overskuddsflytting, men samtidig ikke rammer ordinære, forretningsmessige låneopptak. Vi er av den oppfatning at den egenkapitalbaserte unntaksregelen slik den er i dag, er en viktig del av å oppnå dette formålet og at en isolert avvikling av unntaksregelen, vil ha en uønsket negativ effekt for ordinære forretningsmessige låneopptak.

3.2. Rederiskatteordningen foreslås avvirket

3.2.1. Avvikling av ordningen i sin helhet

Det vises til flertallets merknader knyttet til den særskilte skatteordningen for rederiselskap som på nærmere vilkår svarer tonnasjeskatt til staten fremfor ordinær inntektsbeskatning.

Utvalgets flertall viser til at flertallet i Rederiskatteutvalget i NOU 2006:4 foreslo å avvikle den særskilte ordningen. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp av Departementet, som heller foreslo å avvikle daværende ordning med utsatt beskatning med en ny ordning med endelig skattefritak. Departementet viste til at hensikten med ny ordning var

«[...] at nye investeringer i skipsfart i større grad skal foretas i norske selskaper. Dette vil kunne bidra til at Norge fortsatt vil være en betydelig aktør i internasjonal skipsfart.»¹

Vi kan ikke se at Utvalget kommer med nye argumenter mot rederiskatteordningen enn de som i sin tid ble fremsatt av Rederiskatteutvalget i 2006. Argumentet for å oppheve rederiordningen knytter seg primært til at den kan bidra til en større ressursallokering til rederinæringen enn hva som er samfunnsøkonomisk gunstig. Det kan stilles spørsmål om en opphevelse av ordningen vil ha en effekt knyttet til ressursallokeringen all den tid flere andre europeiske land har innført tilsvarende ordninger for rederinæringen.

Som påpekt av Utvalgets mindretall vil en avvikling av ordningen neppe medføre noe særlig skatteproveny, all den tid slike selskap kan velge å etablere seg i andre land med særskilte rederiordninger.

Vi er enig i at en avvikling av ordningen vil kunne medføre en reduksjon i administrasjonskostnader, og innebære en forenkling av skattesystemet, men vi er av den oppfatning at en avvikling av ordningen neppe vil medføre noe særlig økt skatteproveny. Det må antas at en avvikling av ordningen vil medføre at eierskap til en stor del av flåten flyttes til utlandet. Et av formålene med rederiskatteordningen er at Norge fortsatt skal være en betydelig aktør i internasjonal skipsfart. En avvikling av ordningen vil ikke være i samsvar med dette formålet.

3.2.2. Begrensning av ordningen

Utvalgets flertall har subsidiært anført at ordningen, hvis den skal videreføres, i større grad bør begrenses til å omfatte sjøfart som er utsatt for konkurranse fra utenlandskeid virksomhet som ikke er underlagt normal beskatning i Norge eller utlandet. Det er særlig grensen på seilingsdistanse over 30 nautiske mil minst 2/3 av året for å anses som «skip i fart» som trekkes frem. Vi forstår Utvalgets flertall slik at de mener dagens ordning går lenger enn hva formålet tilsier. Formålet med rederiskatteordningen er å sikre norsk skipsfarts internasjonale konkurransevne, idet tilsvarende rederiskatteordning finnes i en rekke andre europeiske land.

Kravet til seilingsdistanse er knyttet opp mot begrepet «skip i fart» som en tillatt og kvalifiserende eiendel for den særskilte rederiskatteordningen. Ordningen er imidlertid begrenset også av en rekke andre krav, herunder hvilken virksomhet som kan utøves,² og ved begrensning på andre eiendeler selskapet kan eie. Selskap kan dermed ikke komme inn under rederiordningen utelukkende basert på å eie et fartøy med utseilt seilingsdistanse over 30 nautiske mil. Etter vårt syn blir det for snevert å vurdere om ordningen er for omfattende utelukkende, eller i all hovedsak, basert på kravet til utseilt seilingsdistanse.

¹ St. prp. Nr. 1 (2007-2008), s. 34.

² Det er foreslått å åpne adgang for rederibeskattede selskap til å utøve «delt virksomhet», dvs. aktiviteter som pr. dags dato ikke er tillatt under rederiskatteordningen. Slike aktiviteter vil, hvis forslaget innføres, være underlagt ordinær beskatning.

Utvalget har ikke diskutert en alternativ avgrensning nærmere, og heller ikke diskutert omfanget og rekkevidden av unntaket for internasjonal skipsfart etter skatteavtalene. Ved vurdering av eventuelle nye grensedragninger er det viktig at formålet om å verne rederier som er utsatt for internasjonal konkurranse ivaretas. I praksis er kravene for å anses som internasjonal skipsfart vidtrekkende. For eksempel vil lasteskip som frakter gods fra et tredjeland og lossere gods i to ulike norske havner, være å anse som internasjonal skipsfart. Rederi som frakter gods mellom to ulike norske havner, vil derfor kunne være utsatt for internasjonal konkurranse.

Videre trekker Utvalgets flertall frem rederier som yter service til havbruksnæringen som et eksempel på virksomhet som foregår over et begrenset område langs norskekysten, og som etter deres syn, er betenkelig at omfattes av ordningen. Det uttales at dette «er en nærings som de senere årene har tatt del i den svært høye lønnsomheten i fiskeoppdrett langs Norgeskysten». Generelt bør det vises varsomhet med å oppstille krav til kvalifikasjon for rederiskatteordning basert på lønnsomhet, ettersom skipsfart som sådan opererer i et volatilt marked. I en helhetlig vurdering må en også ta høyde for at selskap innenfor ordningen ikke får skattemessig fradrag for driftskostnader og skattemessige avskrivninger på skip, uavhengig av om markedet går opp eller ned.

3.2.3. Økning av tonnasjeskatten

Utvalgets flertall har atter subsidiært foreslått en økning av satsene i tonnasjeskatten.

Det bemerkes at tonnasjeskatten er en skatt som svares uavhengig av faktisk inntjening og resultat i det enkelte selskap, hvilket taler for at satsene bør holdes på et moderat nivå slik at de ikke blir meget byrdefulle for rederiselskap som i kortere eller lengre perioder sliter med inntjening, grunnet markedsforholdene. I den grad en økning av tonnasjeskatten vurderes, bør det ses hen til satsene som benyttes i andre sammenlignbare jurisdiksjoner, slik at de norske satsene ikke settes til et nivå som gjør den norske rederiordningen lite attraktiv, sammenlignet med andre lands ordninger.

4. Skatt på arbeid, næringsinntekt, trygd og pensjon

Utvalget fremhever at skattereglene i større grad må tilrettelegges for at det skal lønne seg å arbeide og at det skal være mer lønnsomt å være i arbeid, arbeide lenger, komme tilbake i arbeid, arbeide mer og å kombinere arbeid med pensjon. For å ivareta dette behovet, har Utvalget foreslått å styrke arbeidsinsentivene, samtidig som skattesystemets omfordelende egenskaper ivaretas. For å ivareta dette hensynet foreslår Utvalget redusert skatt på arbeidsinntekt gjennom to tiltak: Redusert trygdeavgift på lønns- og næringsinntekt og nytt arbeidsfradrag.

4.1. Redusert trygdeavgift på lønns- og næringsinntekt

Utvalget foreslår en redusert trygdeavgift på lønn, trygd og næringsinntekt med 1 %. Justeringen foretas i trygdeavgiften og ikke i trinnskatten, slik at reduksjonen gir effekt også på lavere inntekter. Lønns-, og næringsinntekt over 6 G tas per i dag ikke med ved beregning av visse folketrygdytelser, som for eksempel sykepenger og foreldrepenger. Fra 7,1 G forsterkes dette ytterligere ved at inntekten heller ikke gir grunnlag for alderspensjonsopptjening. En reduksjon av trygdeavgiften vil føre til en noe bedret forholdsmessighet mellom avgift og maksimalt ytelsesnivå, men det er tale om marginale endringer. Etter vår oppfatning vil avgiften fortsatt fremstå som en skattebyrde på inntekt over 7,1 G for høyinntektsgrupper, da avgiftsinnbetaling på inntekt over dette ikke gir økte ytelser fra folketrygden.

Mange land har en maksimal grense for trygdeavgift. Slik vi ser det kan det være gode grunner for å vurdere et maksimalt avgiftsgrunnlag og et nytt trinnskattensnivå for å utjevne endringen. Dette sikrer at det blir samsvar mellom opptjening av rettigheter og avgiftsgrunnlag samtidig som samlet skatte- og avgiftsnivå blir uendret.

4.2. Arbeidsfradrag

Det foreslås et nytt arbeidsfradrag i lønn og næringsinntekt på maksimalt NOK 55 000. Arbeidsfradraget kommer i tillegg til minstebruttofradraget, og trappes ned med 5% av inntekt over NOK 300 000.

Slik vi ser det, er det relativt få personer som kan oppnå maksimalt fradrag. Ettersom arbeidsfradraget starter nedtrappingen allerede fra NOK 300 000, mens gjennomsnittlig lønnsinntekt i Norge i 2022 lå på NOK 637 800, vil fradraget få størst betydning for lavtlønnede. Dette er i tråd med Utvalgets formål ettersom hovedformålet med fradraget er å motivere personer som i dag mottar trygdeytelser til å arbeide. Arbeidsfradraget bør ses i

sammenheng med andre eksisterende ordninger for ansatte med inntekt under gjennomsnittet, som for eksempel kildeskatteordningen for utenlandske ansatte.

Arbeidsfradraget vil naturlig nok ikke gjelde for uføretrygd, da det er en intensjon om å øke arbeidsincentivet. Med lav maksimal grense og begrenset til 66% av lønn i uføretrygd, vil denne gruppen falle igjennom både inntektsmessig og med tanke på skatt.

Arbeidsfradrag, slik det foreligger, øker kompleksiteten i skattesystemet og et fradrag med nedtrappingsmodell er ikke enkel å forutberegne. I økonomisk teori vil en slik modell helt sikkert gi et økt arbeidsincentiv, men effekten vil sannsynligvis reduseres når den er for kompleks. Slik vi ser det bør et arbeidsincentiv utformes enklere for å øke effekten i praksis.

4.3. Minstefradrag og personfradrag

Minstefradraget i lønn og trygd videreføres nominelt uendret i en periode, mens personfradraget økes tilsvarende. Det foreslås at fremtidige endringer fra år til år fremover skal foretas i personfradraget, og ikke i minstefradraget. Etersom minstefradrag gis i lønnsinntekt, mens personfradrag gis generelt i alminnelig inntekt, vil en økning av minstefradraget kunne motivere flere til å stå i arbeid, mens en økning i personfradraget ikke vil få samme konsekvens. Utvalgets forslag må ses i sammenheng med arbeidsfradraget som foreslås innført og som redegjort for ovenfor.

4.4. Endringer i pensjonsfradraget

Utvalget uttaler at det fortsatt bør gjelde egne skatteregler for pensjon, men at det ses nærmere på pensjonsskattefradraget, og at over tid bør det tilstrebes at skattereglene for pensjon legges nærmere opp til skattereglene for lønn.

Utvalget foreslår at skattefordelene for pensjon rettes mer mot lave og middels pensjoner. Dette kan gjøres ved å utjevne nedtrappingssatsene for pensjonsskattefradraget og ved at trygdeavgiften på pensjon økes. For å motvirke effekten av økt trygdeavgift for de laveste pensjonene, økes samtidig nivået på maksimalt pensjonsskattefradrag.

Minstefradraget i pensjon foreslås å overføres provenyøytralt til pensjonsskattefradraget. Det foreslås å heve aldersgrensen for å få pensjonsskattefradrag til 67 år. Aldersgrensen økes deretter i takt med aldersgrensene i folketrygdens alderspensjon. Innslagspunktet for skatt på pensjon holdes uendret dersom personfradraget økes, det gjøres ved å justere nivået på pensjonsskattefradraget. Til slutt bemerkes det at forslaget om å innføre et arbeidsfradrag også vil gjøre det mer lønnsomt å arbeide ved siden av pensjon.

En overføring fra minstefradrag til pensjonsskattefradrag, kombinert med nedtrapping av pensjonsskattefradraget, vil føre til at skatt på høye pensjonsinntekter blir høyere enn for lønnsinntekt. Vi tviler på at dette er intensjonen med forslagene.

4.5. Innskudd i pensjonsordninger

Arbeidsgiver gis i dag fradrag i alminnelig inntekt for premie og innskudd i nærmere bestemte pensjonsordninger i arbeidsforhold. Samtidig får de ansatte utsettelse med betaling av skatten fra innskuddstidspunktet til uttakstidspunktet, samt at innskudd og tilhørende avkastning unntas i grunnlaget for formuesskatt. Utvalget mener at det bør utredes nærmere om det er andre måter å redusere fordelings- og effektivitetsutfordringene på ved å gjøre endringer i dette regelverket.

Et første alternativ som Utvalget nevner, er å skattlegge avkastningen av pensjonsmidlene hos pensjonsleverandørene. Her foreslår Utvalget at det kan være aktuelt å gi hjemmel til å nedsette innestående verdi tilsvarende skatten, slik at skatten kan dekkes inn f.eks. ved realisasjon av verdipapirer. Det står imidlertid ikke noe om fradrag for tap, eller om skattleggingen skal være en inntektsskatt eller en formuesskatt. Utvalget uttaler videre at et slikt alternativ må fases inn over tid, og i første omgang ilegges med en flat skatt på 0,2 % årlig av innestående i private tjenestepensjonsordninger, og dermed blir det en lav skatt på bruttoformue uten bunnfradrag. Å innføre en slik bruttobeskatning på selskapsnivå, grunnet ønske om å redusere fordelings- og effektivitetsutfordringene, vil bli krevende og et mer detaljert regelverk bør sendes på høring før det innføres. Det er tidligere uttalt av Skatteetaten

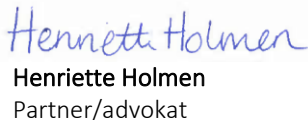
og Utvalget at det er ønskelig med et forenklet regelverk, men vi mener Utvalgets endringsforslag vil være mer kompliserende enn forenklende.

Et annet alternativ er å sette lavere beløpsgrenser for hvor store innbetalinger til pensjonsordninger som skal omfattes av de gunstige særreglene i inntektsbeskatningen. Her foreslås det verken et beløp eller mulige konsekvenser av endring. Sett i sammenheng med de øvrige prinsipper i Utvalgets utredning, vil også dette hovedsakelig få konsekvenser for de arbeidsgivere og ansatte med gunstige pensjonsavtaler. Det vil i fremtiden bli lavere pensjonsutbetalinger fra folketrygden, og vi mener derfor at endringer av de private pensjonsordningene må være moderate og alle konsekvenser må nøye utredes før de eventuelt innføres.

Med vennlig hilsen,
Deloitte Advokatfirma AS



Rolf J. Saastad
Partner/advokat



Henriette Holmen
Partner/advokat



Stig A. Sperre
Partner



Marius Basteviken
Partner/advokat og siviløkonom