

Skatteutvalget og tilleggsmandatet

Støre-regjeringen har gitt Skatteutvalget et tilleggsmandat med bakgrunn i Hurdalsplattformen. Tilleggsmandatet omfatter hvordan skattesystemet kan bidra til omfordeling, herunder formuesskattens rolle. Utvalget skal i tillegg utrede omfanget av tilpasninger til aksjonærmodellen og fritaksmetoden.



Senior rådgiver
Harald Brandsås
Revisorforeningen

Utvalget ble opprinnelig nedsatt av Solberg-regjeringen i juni 2021 for å gjøre en helhetlig gjennomgang av skattesystemet i lys av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.

Bakgrunn for utredningen

Norge mot 2025-utvalget (NOU 2021: 4) anbefalte å sette ned et eget utvalg for en helhetlig gjennomgang av skattesystemet. Skatteutvalget skal vurdere endringer som kan få flere i arbeid og øke investeringene i privat næringsliv. Det skal se på hvordan Norge bør tilpasse seg endringer i internasjonale regler for beskatning av multinasjonale selskaper, i tillegg til å se på hvordan miljø- og ressursbeskatningen kan bidra til å nå klima- og miljømål.

Perspektivmeldingen, som er en melding fra Regjeringen som legges frem hvert fjerde år og som omhandler de økonomiske utsiktene ut fra et langsiktig perspektiv, viser mindre handlingsrom i offentlige budsjetter de nærmeste tiårene. Flere av skattegrunnlagene svekkes blant annet som følge av aldringen av befolkningen.

Utvalget ledes av Ragnar Torvik, professor i samfunnsøkonomi ved NTNU. I tillegg er det oppnevnt en referansegruppe som ledes av sjeføkonom

Øystein Dørum i NHO, og hvor jeg deltar fra Revisorforeningen.

Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. desember 2022.

Oppdrag

Utvalgets hovedoppgave er å vurdere hvordan de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattesystemet kan holdes lave i lys av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. Utvalget skal vurdere utviklingen i de store skattegrunnlagene som skatt på arbeid, kapital, sparing og forbruk, og sammenhengen mellom dem. Det er således en vektlegging på skatteøkonomiske sider fremfor de skattejuridiske sidene av beskatningen.

Et konkurransedyktig næringsliv er viktig for verdiskapingen og for fremveksten av små og mellomstore virksomheter. Utvalget skal vurdere hvordan selskaps- og kapitalbeskatningen kan justeres for å redusere vridninger og på den måten forbedre insentivene for investeringer. Regelverket skal være enkelt å følge.

Utvalget skal vurdere om merverdiavgiften er tilpasset utviklingen i den digitale økonomien, delingsøkonomien og økende internasjonal handel, og merverdiavgiftens utforming i fremtidens skatte- og avgiftssystem.

Utformingen av miljø- og ressursbeskatning vil bidra til om vi kan nå klima- og miljømål. Utvalget må vur-

dere hvordan en grønn skatteveksling med økt CO₂-avgift og andre miljøavgifter bør gjennomføres.

Utvalget bes også vurdere om skattesystemet kan forenkles. Mulighetene for å ta i bruk ny teknologi for skatteformål, må vurderes.

Støre-regjeringens tilleggsoppdrag

Støre-regjeringen ga Skatteutvalget et tillegg til mandatet på bakgrunn av regjeringspartienes mål i Hurdalsplattformen. Den nye regjeringen ba blant annet utvalget utrede hvordan skattesystemet kan bidra til omfordeling, herunder formuesskattens rolle, og om skattesystemet kan brukes til en bedre geografisk fordeling.

Utvalget skal også utrede omfanget av tilpasninger til aksjonærmodellen og fritaksmetoden og hvilke tiltak som må til for å unngå utilsiktede tilpasninger. Utredningen til ekspertutvalget om klimavennlige investeringer skal inngå i kunnskapsgrunnlaget som Skatteutvalget bygger på i sine vurderinger av klimaskatter.

Utvalget bes vurdere ulike virkemidler som kan sørge for at fellesskapet får en andel av gevinster som skriver seg fra statlige markedsinngrep, for eksempel konsesjoner, lisenser og statlige bidrag til blant annet grønn omstilling.

Internasjonal utvikling som påvirker utredningen

Reglene for beskatning av multinasjonale selskaper er under betydelig endring. 130 land og jurisdiksjoner i OECD-forumet Inclusive Framework er enige om hovedelementene i en internasjonal reform for skattlegging av multinasjonale selskaper. Enigheten mellom 130 land bidrar til å sikre likere konkurransevilkår for bedrifter, og en mer rettferdig fordeling av skatteinntekter mellom land.

Europakommisjonen var raskt ute med oppfølging av enigheten i OECD, selv om noen ville sagt at beskatning er utenfor fellesskapsretten. Planene fra Kommisjonen, EU Business Taxation for 21st Century, kan få rask og stor betydning for utformingen av selskapskatten i EU-landene. Utviklingen i disse landenes internrett påvirker også Norge. Det forventes at utvalget vil følge opp utviklingen på disse områdene for beskatningen av multinasjonale selskaper.

Enigheten om å innføre en global effektiv minimumsskattesats på minst 15 % av netto skattepliktig inntekt, baserer seg på to deler (pilarer). Den ene pilaren vil gi landene en rett til å skattlegge en del av ekstraordinært overskudd i de største konsernene i global handel. Den andre pilaren vil etablere et minimum effektivt skattenivå på minst 15 prosent for store multinasjonale selskaper. Dette blir den største reformen i det internasjonale skattesystemet på hundre år.

Noen mener at dette er å gå alt for kort. Jeg mener dette er et stort og viktig skritt som var det beste man kunne håpe på.

Revisorforeningens innspill til utvalget

På første møte i referansegruppen i oktober 2021 ble medlemmene bedt om å komme med innspill på hva utvalget bør drøfte. Som representant fra Revisorforeningen hadde jeg en liste med synspunkter på både små og store temaer. Blant mine innspill var:

- Skattesystemet har i all hovedsak fungert godt siden 92. Dette gjelder også fritaksmetoden og aksjonærmodellen som det har vært stor politisk diskusjon om.
- Det er ingen grunn til på nytt å foreslå eiendomsskatt på nasjonalt nivå. Eiendomsskatt kan teoretisk være en utmerket skatt ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger, men det har vært foreslått uttallige ganger uten politisk støtte. Et slikt forslag vil heller ikke nå få politisk støtte og det er bortkastet bruk av ressurser å utrede dette på nytt.
- Harmonisering av reglene for skatt og avgift, og gjerne også regnskap. Det bør være sterke grunner dersom man ønsker å opprettholde ulike regler for vurdering og tidfesting for størstedelen av norsk næringsliv, jf. forstudie fra professor Hans Robert Schwencke i 2019.
- Den internasjonale utviklingen og den digitale økonomien gjør det nødvendig å følge opp forslagene fra EU Business Taxation for 21st Century og OECD. Hvordan forslagene vil påvirke norske skattepliktige og norsk økonomi, må utredes og vurderes sammen med at dette globalt gir en mer rettferdig fordeling av skatteprovenyet.
- Det grønne skiftet og omstilling i samfunnet berører etter hvert de fleste skattepliktige. Bærekraft vil oftest være lønnsomt, men endring av skatteregler kan bidra og akselerere utviklingen. Her er det en rekke små og større endringer som kan ha virkning.
 1. Økt CO₂-avgift er nødvendig
 2. Direkte kostnadsføring av enkelte typer anskaffelser (f.eks. vindmøller, solcelleanlegg, vannkraft)
 3. Skatteinsentiver for personer som gjør aksjeinntekter i «grønne selskaper»
 4. Aksjeinvesteringer (og andre former for finansiering) i «grønne selskaper» bør gi redusert formuesskatt
 5. Ingen formuesrabatt på aksjer i «brune selskaper»
 6. «Grønne selskaper» får gunstigere beskatning ved ulike former for utsatt/fritatt inntektsføring, unntak fra realisasjonsprinsippet, skattemo-

dent først i år 3, eller inntekten kan periodiseres over flere år.

7. Lavere/ingen mva/fradrag for reparasjoner og vedlikehold
8. Differensierte mva-satser er velegnet til å påvirke adferd
 - Global Reporting Initiative har vedtatt en standard [GRI 207](#) hvor man anbefaler at selskaper i sine årsberetninger opplyser om ledelsens strategier og holdning til skatt og land-forland-rapportering.

Andres innspill til utvalget

Referansegruppen har stort spenn i hvor medlemmene kommer fra, fra sivilsamfunn til næringslivsorganisasjoner. Bredden i innspillene gjenspeiler dette. Det skal litt til at utvalget kan drøfte alle innspillene.

Noen av de interessante innspillene som undertegnede tok med seg, var:

- Se på summen av forslag, ikke enkeltforslagene
- Flere støttet direkte fradrag for enkelte anskaffelser
- Det er uheldig om det skapes usikkerhet om fritaksmetoden
- Det er behov for samkjøring av skatt og mva
- Det må bli lønnsomt å gjenbruke materialer

Videre arbeid og forventninger

Med det reviderte mandatet fra Støre-regjeringen er det klart at utvalget vil se på fritaksmetoden og aksjonærmodellen. EUs og OECDs vedtak om beskatning av den digitale økonomien og en global minimumsskattesats, vil det også komme noe om. Og det samme gjelder for endringer som bidrar til det grønne skiftet.

Hva som kommer, gjenstår å se. Erfaringen fra mange utredninger på dette området er at ikke alt får politisk støtte. Skal vi si at nye regler kommer for inntektsåret 2024?