



Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Postboks 8004 Dep.  
0030 Oslo

Vår ref.: 2003/145

Dato: 11. april 2003

## ■ Høring - NOU 2003: 9 Skatteutvalget - forslag til endringer i skattesystemet

Konkurransetilsynet viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) brev av 19. februar 2003 og Finansdepartementets brev av 12. februar 2003 vedrørende overnevnte sak.

### 1 Bakgrunn

Skatteutvalget ble nedsatt av regjeringen for å vurdere mål og prinsipper med skattesystemet. Utvalget ble bedt om å se særlig på muligheten for å redusere satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter, og for å oppheve delingsmodellen helt eller delvis. Utvalget hadde også mandat til å foreslå endringer som ville medføre skattelette innenfor rammen 8-10 mrd. kroner.

### 2 Utvalgets anbefaling

Skatteutvalget anser det som viktig at skattesystemet bygger på gjennomgående prinsipper for at det skal være stabilt og forutsigbart. Utvalget mener at et skattesystemet som bygger på likebehandling, bredt skattegrunnlag og lave satser vil bidra mest til verdiskapning og effektiv ressursbruk. På denne bakgrunn anbefaler utvalget å redusere skattesatsene på lønn, beholde den lave satsen på alminnelig inntekt og å fjerne en rekke fradrag. Utvalget foreslår samtidig å øke beskatning av utbytte og aksjegevinster. Dette vil utjevne forskjellen i skattesatsene på arbeids- og kapitalinntekt, slik at det er mulig å oppheve delingsmodellen. Utvalget foreslår innstramminger i delingsmodellen hvis den beholdes. Utvalget foreslår også en gradvis avvikling av formuesskatten, som skal finansieres med økt skatt på fast eiendom.

### 3 Konkurransetilsynets merknader

#### 3.1 Skatter og avgifter som kan vri konkurransen mellom næringer

##### 3.1.1 Nøytral næringsbeskatning

Næringsbeskatning bør i prinsippet være nøytral mellom forskjellige næringer. Bakgrunnen for dette er at dersom beskatning, alt annet likt, medfører lavere avkastning på investeringer i enkelte næringer enn tilsvarende investeringer i andre næringer, kan skattesystemet føre til investeringsbeslutninger som innebærer en ineffektiv allokering av ressursene.

Skattereformen i 1992 innførte et prinsipp om at næringsbeskatning i utgangspunktet skal være nøytral. Det er imidlertid fremdeles flere deler av næringsbeskatningen som avviker fra dette prinsippet. Det har vært flere grunner til dette; næringsmobilitet, klyngeeffekter, et ønske om å støtte enkelt næringer, eller stimulere til særskilte investeringer.

Skatteutvalget mener at prinsippet om næringsnøytralitet som grunnlag for næringsbeskatningen bør videreføres og at næringsbeskatning som i dag avviker fra dette prinsippet bør endres. Utvalget er av den oppfatning at en ikke bør bruke skatteordninger til å tiltrekke seg enkelt næringer eller stimulere særskilte investeringer.

Konkurransetilsynet stiller seg generelt positiv til utvalgets anbefaling om å videreføre, og utvide virkeområdet for, prinsippet om næringsnøytralitet som grunnlag for næringsbeskatningen.

### *3.1.2 Delingsmodellen*

Skatteutvalget mener i utgangspunktet at deres forslag vil gjøre delingsmodellen overflødig. Hvis delingsmodellen videreføres anbefaler utvalget en rekke innstramminger i modellen, jf. kap. 11. Utvalget anbefaler her blant annet å oppheve skillet mellom liberale og ikke-liberale yrker, slik at modellen behandler alle næringer likt. Dette er en anbefaling Konkurransetilsynet støtter.

### *3.1.3 Fritak for merverdiavgift*

I kapittel 14.2 omtaler Skatteutvalget bl.a. merverdiavgiften. Selv om reformen av merverdiavgiftssystemet i 2001 innebar avgiftsplikt for tjenester, er det fremdeles mange tjenester som er unntatt fra merverdiavgift. Det er utvalgets oppfatning at det er uheldig at enkelte næringer er unntatt fra merverdiavgiften, da dette kan medføre uheldige konkurransevidninger mellom næringer. Konkurransetilsynet deler Skatteutvalgets bekymring på dette punktet.

## **3.2 Skatter og avgifter som kan virke konkurransevridende mellom aktører i en næring**

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at skatte- og avgiftssystemet ikke bør medvirke til å vri konkurransen mellom de forskjellige aktørene i en næring. Dette kan oppstå som et resultat av at man ønsker å favorisere enkelte aktører i en næring, for eksempel ut i fra distriktshensyn. Det kan imidlertid også oppstå som et utilsiktet resultat av at skatte- og avgiftssystemet rammer aktører med ulike karaktertrekk ulikt. Eksempler på slike karaktertrekk kan være størrelse, organisasjonsstruktur, eierforhold eller lignende.

### *3.2.1 Aksjonærmodellen*

Skatteutvalgets forslag til skattlegging av aksjeavkastning (utbytte og gevinst) er å skattlegge aksjeavkastning over en alternativavkastning på aksjonærens hånd (aksjonærmodellen). I kapittel 10.2.3 vurderer utvalget nøytralitetsegenskapene ved utvalgets forslag. Modellen vil ikke omfatte enmannsforetak og deltagelseslignede i første omgang. Utvalget erkjenner, på denne bakgrunn, at man ikke vil oppnå full nøytralitet i forhold til virksomhetsformer på kort sikt. Det er derfor utvalgets oppfatning at man bør innføre en uttaksbeskatning også for deltagerlignede selskaper og enmannsforetak så raskt som mulig. Utvalget mener imidlertid at det i praksis neppe vil medføre noe betydelig nøytralitetsproblem å ha en uttaksbeskatning av aksjeselskaper og deltagerlignede selskaper, og en kildebasert delingsmodell for enmannsforetak.

Konkurransetilsynet er enig med utvalget i at det er uheldig at skattereglene skal være forskjellig for forskjellige typer virksomheter og støtter utvalgets anbefaling om å innføre regler som gjør beskatningen av aksjeselskap og enmannsforetak mest mulig ensartet.

### *3.2.2 Unntak for merverdiavgiften*

Etter at det ble innført merverdiavgift på tjenester har flere tjenestenæringer fått unntak for merverdiavgift på sine tjenester. Dette kan medføre konkurransevridninger i forhold til beslektede produkter som har full sats. Utvalget mener at man over tid bør ha som målsetning å ha en felles sats for alle varer og tjenester. Konkurransetilsynet deler dette synet.

### **3.3 Skatter og avgifter som kan virke etableringshindrende**

Muligheten til å etablere nye virksomheter i en næring er av vesentlig betydning for konkurranse-situasjonen i den enkelte næring. Det vil derfor være et vesentlig moment i vår vurdering av utvalgets innstilling om forslagene vil medføre økte etableringshindringer eller ikke.

Den foreslåtte aksjonærmodellen omfatter, som ovenfor nevnt, ikke deltakerlignede selskaper og enmannsforetak. Utvalget foreslår derfor, av hensynet til skattemessig nøytralitet mellom ulike virksomhetsformer, at det bør innføres en lignende form for uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak.

Konkurransetilsynet er i utgangspunktet enig i at næringsbeskatning bør være uavhengig av virksomhetsform. Vi vil likevel påpeke at skatt på utbytte kan medføre at (norsk) egenkapital vil bli relativt dyrere, jf. utvalgets diskusjon om dobbelt beskatning på overskudd i kapittel 9.3. Nyetablerte bedrifter er trolig i større grad avhengig av norsk egenkapital som finansieringskilde, enn det selskaper med tilgang til internasjonale kapitalmarkeder, mer etablerte kundeforhold mot finansinstitusjoner og interne midler. Dette kan skape problemer for nyskaping i næringsvirksomhet.

I tillegg konkluderer utvalget i kapittel 10.4.3, i underkapittelet om enmannsforetak, med at en innføring av en uttaksmodell for enkeltmannsforetak nødvendigvis vil stille strengere krav til regnskapsføring i slike foretak. Dette kan også bidra til at terskelen for å etablere slike foretak blir høyere.

På den annen side foreslår også utvalget at avkastning over og under alternativavkastningen skal behandles systematisk. Dette vil i praksis medføre at staten tar en større del av aksjonærens risiko ved å investere i aksjer. Dette vil medføre at investorer som har en optimalt sammensatt portefølje av risikable og risikofrie aktiva vil ha motiver til å øke sin andel av aksjer i porteføljen. Investorer som i utgangspunktet har plassert det meste av sin kapital i ett prosjekt (gründervirksomhet), vil også få sin risiko redusert. Dette vil stimulere til slik virksomhet.

### **3.4 Annet**

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at den foreslåtte aksjonærmodellen kan virke noe komplisert. Dette kan medføre økte muligheter for skattetilpasning. Hvis omfanget av skatte-motiverte disponeringer blir stort nok kan dette gå ut over hensynet til effektiv allokering av samfunnets ressurser.