

Innst. S. nr. 152

(2000-2001)

Innstilling frå finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss og Børge Brende om fremleggelse av en stortingsmelding om hovedtrekk i en mulig reform av skattesystemet

Dokument nr. 8:40 (2000-2001)

Til Stortinget

1. SAMANDRAG

Bakgrunn

I Statsbudsjettet for 2001 varslet Regjeringen at den ville legge frem forslag om en reform av næringsbeskatningen i forbindelse med budsjettet for 2002, og skisserte en skattemodell for næringsbeskatning der det innføres et progressivt element; den såkalte KAF-modellen.

I budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet og sentrumpartiene ble partene enige om at det skal gjennomføres en reform av skattesystemet med virkning fra og med budsjettåret 2002, og det ble angitt enkelte prinsipper for reformen. Forslag til slik reform skal iht. budsjettavtalen legges frem senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2002. Samtidig vedtok forlikspartene å innføre dobbeltbeskatning av utbytte, en ordning som er planlagt avvirket ved ikrafttredelse av det nye skattesystemet.

Behov for endringer

Skattereformen av 1992 var resultat av en langvarig prosess, med offentlig utredning, høring, stortingsmelding og flere proposisjoner og til slutt en omfattende behandling av den endelige proposisjonen i Stortinget. Resultatet ble et bredt politisk forlik om skattereformen, etter en langvarig offentlig debatt om reformen og alternativene som forelå.

I løpet av 1990-tallet er det imidlertid gjennomført flere endringer i skattesystemet som har bidratt til å undergrave skattereformen. Innføring av nytt trinn i toppskatten og ekstra arbeidsgiveravgift på høye inntekter har gitt økt marginalsatt og kraftig forsterket incentivene til skattetilpasning. Videre er det gjort endringer i delingsmodellen i ulike retninger, som blant annet har ført til usikkerhet i rammevilkårene for småbedriftene. Flere endringer i avskrivningssatsene,

senest de betydelige endringene som ble foretatt av Arbeiderpartiet og sentrumpartiene i statsbudsjettet for 2001, har ytterligere svekket skattesystemet det var enighet om i 1992, og innføringen av dobbeltbeskatning av utbytte kan ses som den siste "spikeren i kisten" for skattereformen fra 1992.

Forslagsstillerne er derfor enig i at det er behov for en gjennomgang av skattesystemet, med sikte på å utforme et skattesystem som er bedre egnet til å fremme velferd og verdiskaping i en verden med stadig hardere internasjonal konkurranse.

Forslagsstillerne mener i utgangspunktet det ville vært best å ha tatt seg noe bedre tid til en slik reform, for å sikre et best mulig skattesystem og med minst mulig behov for senere endringer og justeringer. Forslagsstillerne tar imidlertid til etterretning at Arbeiderpartiet og sentrumpartiene har sikret flertall for at et nytt system skal tre i kraft fra 2002, og mener for øvrig at innføringen av dobbeltbeskatning av utbytte uansett gjør det nødvendig med snarlige omlegginger av det gjeldende skattesystemet.

En bedre prosess

Forslagsstillerne er imidlertid svært kritiske til at en omfattende reform av skattesystemet skal gjennomføres i løpet av noen hektiske høstturer midt under budsjettarbeidet, sannsynligvis uten noen form for forutgående høring. En slik fremgangsmåte har åpenbare demokratiske svakheter, ved at berørte parter får svært liten tid til å sette seg inn i forslag til endringer og hvilke konsekvenser dette vil ha. Muligheten for berørte parter til å utrede konsekvenser av forslaget og legge dette frem for Stortinget vil bli svært begrenset. Videre vil Stortingets mulighet til å utarbeide alternative forslag også bli svært begrenset som følge av den knappe tiden til rådighet.

Det vil også være uheldig at hastverket kan føre til store og små feil, mangler og uforutsette virkninger i skattesystemet, som må rettes opp i senere år. Dette vil i seg selv føre til stor usikkerhet for næringslivet, og vanskeliggjøre langsiktig planlegging av næringsvirksomhet i Norge.

Forslagsstillerne mener derfor det vil være hensiktsmessig om Regjeringen legger frem en stortingsmelding om hovedtrekkene i et nytt skattesystem, som Stortinget kan behandle i vårsesjonen 2001. En slik fremgangsmåte vil gi langt bedre mulighet for en bred debatt om hovedtrekkene i skattesystemet, og muligjøre at det i budsjettet for 2002 kan legges frem et konkret forslag til nytt skattesystem der det er oppslutning om hovedtrekkene.

Helheten avgjørende

Forslagsstillerne vil ikke nå ta standpunkt til det konkrete innholdet i et nytt skattesystem, selv om det åpenbart er svakheter ved den KAF-modellen som Regjeringen skisserte i statsbudsjettet for 2001. Det er imidlertid viktig å se endringer i næringsbeskatningen i sammenheng med beskatningen av lønnsinntekter, ikke minst av hensyn til delingsmodellens videre skjebne. Det er også viktig å se næringsbeskatningen i sammenheng med formuesskatten.

Forslagsstillerne mener derfor stortingsmeldingen også må omfatte endringer i beskatning av lønnsinntekter og formue, ved siden av beskatning av næringsinntekter. Dette vil i større grad sikre at helheten i skattesystemet kommer til behandling.

På bakgrunn av det ovennevnte fremmes følgende forslag:

Stortinget ber Regjeringen senest i april 2001 legge frem en stortingsmelding om hovedtrekkene i en reform av beskatningen av lønns- og næringsinntekt samt formue. Stortingsmeldingen og behandlingen av denne skal legge grunnlaget for de konkrete endringer i skattesystemet som skal foreslås i statsbudsjettet for 2002.

2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Erik Dalheim, Grethe G. Fossum, Britt Hildeng, Ottar Kaldhol, Torstein Rudihagen og Signe Øye, frå Kristeleg Folkeparti, Einar Holstad, Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørffonn, frå Framstegspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, frå Høgre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, frå Senterpartiet, Odd Roger Enoksen, frå Venstre, Terje Johansen, og representanten Steinar Bastesen, oppfatar at hovudføremålet med dokumentet

er å sikra ei grundig og forsvarleg handsaming av skatteendringa, slik at alle interesser, anten dei gjeld brukarar eller politiske organ, reelt får høve til å påverka sluttresultatet.

Fleirtalet er samd i eit slikt utgangspunkt. Grunnlaget for skatteendringa bør vera godt gjennomarbeidd, og det politiske fundamentet for vedtaket bør vera så breitt som råd er.

I brev til komiteen 2. februar 2001, som svar på spørsmål frå saksordføraren 23. januar 2001, skriv finansministeren m.a.:

"Departementet viser også til punkt 12 i budsjettavtalen mellom Arbeiderpartiet og sentrumpartiene:

"Det legges frem et nytt system for beskatning av nærings- og kapitalinntekter med virkning fra og med 2002. Reformen legges frem senest sammen med statsbudsjettet for 2002. Partene er enige om at denne skattereformen skal bygge på følgende prinsipper:

- a) en mer rettferdig fordeling
- b) nøytralitet mellom ulike investerings-, finansierings- og virksomhetsformer
- c) en effektiv beskatning av kapitalinntekter
- d) en tilnærming mellom beskatning av kapital og arbeid slik at delingsmodellen dermed kan avvikles

Den midlertidige utbytteskatten faller bort ved overgangen til det nye skattesystemet for 2002."

Det vil være krevende å utforme forslag til de systemendringer som stortingsflertallet har bedt om. Det vil også ta tid å samle tilstrekkelig datagrunnlag til å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av slike endringer. Departementet har således ingen mulighet for å foreta en helhetlig vurdering av alle disse forholdene i vår.

Departementet vil imidlertid i tråd med forutsetningene fra budsjettavtalen arbeide med sikte på å fremme en helhetlig vurdering av de ulike aspektene ved skattesystemet til høsten, med sikte på at det nye system skal kunne tre i kraft f.o.m. 2002, slik stortingsflertallet har forutsatt.

Til slutt kan det nevnes at departementet har lagt opp til å drøfte ulike aspekter knyttet til nærings- og kapitalbeskatningen med både forskere og næringslivsledere. Det vil bl.a. bli arrangert to samråd med skatt på dagsorden. Departementet vil i tillegg vurdere å trekke inn ekstern kompetanse i deler av dette arbeidet. Også dette understreker behovet for å bruke den tid som er tilgjengelig fram til oktober."

Fleirtalet ser at det er mange fordelar med at Stortinget først får drøfta ei melding om hovedprinsippa i skatteendringa, før proposisjonen vert fremja. Dette er naudsynt for å sikra ei grundig og forsvarleg handsaming. Meldinga må vera basert på eit grundig arbeid, der m.a. både ekspertar og næringsliv har hatt høve til å koma med innspel og vurderingar. Etter fleirtallet sitt syn er tida for kort til å greia dette i vår.

Fleirtalet aksepterer difor at skattesaka vert fremja i ei eiga melding i haust, og ikkje som ein integrert del av budsjettforslaget.

Fleirtalet vil venta med å ta endeleg standpunkt til sakshandsamingstid og verknadstidspunkt til mel-

dinga er fremja og ein såleis kjenner det konkrete innhaldet i forslaget.

Fleirtalet føreset vidare at departementet, i samband med førebuing av saka, syter for å halda nær kontakt med fagmiljø og næringsliv, slik at dei kan koma med innspel og vurderingar.

Når det gjeld hovudtrekka i den varsla skatteendringa, viser fleirtalet til punkt 12 i budsjettavtalen mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartia, der hovudtrekka er lista opp.

Fleirtalet i komiteen, alle unntatt medlemene frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at endringane i skattesystemet som skal fremjast for Stortinget vil innebera flatare skatt gjennom tilnærming av skattesatsane på arbeid og på kapital slik at delingsmodellen kan fjernast. Dette vil gje eit enklare og meir rettferdig skattesystem. Delingsmodellen fører i dag til at aktive eigarar kan få ei tyngre skattebør enn passive eigarar. Fleirtalet ser positivt på at fjerning av delingsmodellen vil gje aktive eigarar og mindre bedrifter like gode vilkår som større selskap.

Fleirtalet meiner det er særskilt viktig å stimulera til verdiskaping og å leggja til rette for nyskaping, begge deler for at Norge skal vera attraktivt for etableringar og lønnsame bedrifter. Fleirtalet viser i denne samanhengen til Nasjonalbudsjettet - St.prp. nr. 1 (2000-2001) der Regjeringa omtalar ein modell for progressiv kapitalavkastning - skattlegging (KAF-modellen).

Fleirtalet ser svakheter ved ein slik modell, i høve til ovannemnde føresetnader.

Medlemene i komiteen frå Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet vil difor ta nærare stilling til dette når saka vert lagt fram.

Komiteens medlemmer frå Fremskrittspartiet, Høyre, Venstre og representanten Steinar Bastesen mener en slik beskatningsmodell (KAF-modell) ikke er aktuell ut fra hensynene nevnt ovenfor, og legger til grunn at dette blir ivarettet i den skattereformen som fremmes for Stortinget.

Disse medlemmer legger videre til grunn at den midlertidige utbytteskatten som kun er ment å vare ett år, uansett faller bort fra 1. januar 2002, uavhengig av ikrafttredelse for det nye skattesystemet.

Komiteen fremjar følgjande forslag:

"Dokument nr. 8:40 (2000-2001) - forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss og Børge Brende om fremleggelse av en stortingsmelding om hovedtrekk i en mulig reform av skattesystemet - vert å leggje ved protokollen."

Komiteens medlemmer frå Fremskrittspartiet og Høyre viser til forslagsstillernes begrunnelse, og slutter seg til denne. Disse med-

lemmer viser til at forslaget i Dokument nr. 8:40 (2000-2001) vil gi en totrinns behandling av skattereforen, slik at behandlingen blir grundigere og mer forsvarlig. Videre vil denne fremgangsmåten gjøre det mulig at et nytt skattesystem kommer på plass fra 2002, blant annet slik at dobbeltbeskatningen av utbytte kan fjernes. Disse medlemmer mener også det vil være en klar demokratisk styrke dersom partiene avklarer sine prinsipielle syn på endringer i skattesystemet - før valget.

Disse medlemmer konstaterer at forlikspartnerne nå har erkjent de alvorlige problemene ved den fremgangsmåte de gikk inn for i budsjettforliket for 2001. Disse medlemmer ser positivt på dette, selv om det ville vært enda bedre om denne erkjennelsen hadde vært til stede allerede sist høst.

Disse medlemmer viser til forslaget om at den varslede skattereforen skal legges frem som en egen melding i høst, og ikke være en del av budsjettet for 2002. En slik fremgangsmåte vil bidra til en grundigere og mer forsvarlig behandling av skattereforen, delvis i tråd med intensjonene i Dokument nr. 8:40 (2000-2001).

Disse medlemmer vil imidlertid peke på at forslaget om å legge frem skattereforen som en stortingsmelding i høst ikke løser problemene knyttet til videreføring av dobbeltbeskatning av utbytte, som var forutsatt å være et midlertidig tiltak i 2001. En videreføring av dobbeltbeskatningen vil være svært negativt, og innebære at stortingsflertallet bestående av Arbeiderpartiet og sentrumspartiene går tilbake på de klare løfter som er gitt om at denne skatten kun skulle gjelde i 2001.

Disse medlemmer vil videre peke på at denne fremgangsmåten heller ikke vil bidra til noen form for parlamentarisk avklaring på prinsippene for skattereforen før valget. Disse medlemmer mener store omlegginger av skattesystemet er så viktig at velgerne bør få kjennskap til de ulike partienes holdninger til hovedspørsmålene i en skatterefor - før valget.

Disse medlemmer legger til grunn at innføring av store forbedringer og forenklinger i skattesystemet krever forsvarlig utredning. Det vil være åpenbart uansvarlig å vedta store endringer i skattesystemet, med virkning fra 2002, uten at endringene er forelagt Stortinget til behandling i god tid før forslaget til statsbudsjett for 2002 legges frem.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, understreker betydningen av å gi store og grunnleggende endringer i vårt skattesystem en grundig behandling i embedsverk og politiske organer. Dette forutsetter blant annet at alle berørte parter gjennom høringsrunder får god anledning til å uttale seg i saken. Det er viktigere å få en god skatterefor enn å forsere behandlingen sterkt.

Dette medlem er villig til å se på svakheter ved det norske skattesystemet. Forskjellen i beskatnings-

trykk på arbeidsinntekt og kapitalinntekt bidrar på en urimelig måte til å opprettholde og forsterke ulikheter i vårt samfunn. I en situasjon med kombinasjon av mangel på arbeidskraft og stor kapitalrikelighet er det god grunn til å endre dette.

Dette medlem peker på at skatt på aksjeutbytte er et svært presist virkemiddel. Fordelingsmessig treffer dette svært bra, samtidig som aksjeutbytte er en størrelse som i større grad enn en KAF-modell gir uttrykk for bedriftens reelle økonomiske situasjon.

Dette medlem har registrert at innfasingen av grønn skattereform har stoppet opp. Dette innebærer at deler av næringslivet og skattebetalerne betaler for mye skatt, mens miljødeleggende atferd får fortsette uten å betale for skadene denne aktiviteten påfører miljøet. Dette medlem forutsetter at overgangen til grønne skatter blir en viktig del av en ny skattereform.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen inkludere oppfølging av grønn skattereform i den kommende skattereformen."

Komiteens medlem fra Venstre viser til at sentrumsregjeringen fremmet St.prp. nr. 54 (1997-1998) med oppfølging av Grønn skattekomisjons utredning NOU 1996:9 Grønne skatter. Det ble under stortingsbehandlingen ikke flertall for alle regjeringens forslag.

Dette medlem mener videre oppfølging av Grønne skatter med redusert skatt på arbeidsinntekt og økt skatt på forbruk og miljøforurensing må være en

helt sentral del av det nye skattesystemet. Dette medlem viser til at det i sammenheng med en omlegging til grønn skatt er nødvendig med omstilling av næringslivet til å bygge på moderne kunnskap og teknologi, og fremme utvikling av ny miljøvennlig næringsvirksomhet. Dette medlem mener en modell med progressiv kapitalavkastning (KAF-modell) vil være en trussel mot miljøvennlig nyskaping i næringslivet og hele det grønne skatteskiftet.

Dette medlem viser til forslag foran om at oppfølging av grønn skattereform skal inkluderes i den kommende skattereformen.

3. MINDRETALSFORSLAG

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen inkludere oppfølging av grønn skattereform i den kommende skattereformen.

4. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen viser til dokumentet og til det som står framføre og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:40 (2000-2001) - forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss og Børge Brende om fremleggelse av en stortingsmelding om hovedtrekk i en mulig reform av skattesystemet - vert å leggje ved protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 22. februar 2001

Dag Terje Andersen
leiar

Ingebrigt S. Sørfonn
ordførar

Siv Jensen
sekretær