

Dokument nr. 8:54

(2000-2001)

Forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Børge Brende og Jan Petersen om utredning av og forslag til nye saldoavskrivningssatser

Til Stortinget

Bakgrunn

Avskrivningsreglene er en viktig del av næringsbeskatningen. Avskrivningsreglene er med på å avgjøre hvor stort en bedrifts skattbare overskudd blir i det enkelte år. Sammen med blant annet den formelle skattesatsen på selskapsoverskudd bestemmer avskrivningsreglene dermed den reelle skattebelastningen på næringslivet.

Avskrivningsreglene har også avgjørende betydning for skattesystemets virkninger. Aarbakke-utvalget skrev blant annet i NOU 1989:14 at:

«En forutsetning for at skattesystemet skal virke nøytralt på investeringsbeslutningene, er at de skattemessige avskrivningene følger det økonomiske verdifallet til driftsmidlene.»

Ved Stortingets behandling av skattereformen som trådte i kraft i 1992 ble det fra politisk hold gitt full tilslutning til prinsippet om at avskrivningsreglene skulle avspeile det reelle verdifallet på driftsmidlene. I Innst. S. nr. 5 (1990-91) uttalte en samlet finanskommité blant annet følgende:

«Komiteen er enig når departementet fremhever at en viktig målsetting for et nytt skattesystem vil være å oppnå større nøytralitet mellom investeringer i ulike driftsmidler og næringer, og at en viktig forutsetning for dette vil være at avskrivningene avspeiler det reelle verdifallet.»

Dette synet ble bekreftet på nytt ved behandlingen av Ot.prp. nr. 35 og 70 (1990-1991), i Innst. O. nr. 80 (1990-1991 - Innstilling fra finanskommiteen om skattereformen 1992. Der uttalte en samlet finanskommité blant annet:

«Komiteen mener at avskrivninger i størst mulig grad skal avspeile verdifallet som følger av bruken av driftsmidler»

Forslagsstillerne viser til at de avskrivningssatserne som ble vedtatt bygde på Aarbakke-utvalgets forslag, som var basert på beregninger av økonomisk levetid og depresieringsrater, samt nødvendige korrek-

sjoner som kom frem under departementets og komiteens arbeid.

Etter at skattereformen trådte i kraft i 1992 stod avskrivningssatsene uendret helt frem til behandlingen av statsbudsjettet for 2000. Da ble avskrivningssatsene for saldogruppe g og h redusert i budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene. Året etter, ved behandlingen av statsbudsjettet for 2001, ble saldoavskrivningssatsene nok en gang redusert, også denne gang i et budsjettforlik mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene. Denne gang ble avskrivningssatsene redusert for alle saldogruppene utenom gruppe f; fly og helikopter. Endringene ble gitt tilbakevirkende kraft for inntektsåret 2000.

Uforutsigbart

Helt siden Aarbakke-utvalget la frem sin utredning i 1989 har det vært bred enighet om prinsippene for fastsettelse av avskrivningssatsene. Satsene stod urørt fra skattereformen i 1992 til budsjettforlikene mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene i 1999 og 2000, som et ledd i å skaffe inndekking i budsjettavtalene. Endringer i avskrivningssatsene er spesielt uheldig fordi de i stor grad rammer allerede foretatte investeringer. Bedriftene har små muligheter til å ta hensyn til at spillereglene er endret. Slike endringer svekker tilliten til skattesystemet, og innebærer at aktørene må ta hensyn til denne usikkerheten når de skal foreta investeringsbeslutninger i fremtiden.

Forslagsstillerne vil vise til at denne problemstillingen tidligere er tatt opp av blant annet Bergo-utvalget, som i NOU 1996:17 blant annet konkluderer med følgende:

«Det er viktig både for privatpersoner og foretak at skattesystemet er forutsigbart og forståelig. Usikkerhet og hyppige uforutsette endringer i systemet gjør det vanskeligere å planlegge økonomiske disposisjoner over tid, og kan medføre betydelige økonomiske feildisponeringer og feilinvesteringer. Politikkusikkerhet kan på denne måten føre til en dårligere ressursallokering.

En mulighet for å redusere slik politikkusikkerhet er å basere skattesystemet på overordnede generelle prinsipper. Dette kan sikre at systemet er mer forutsigbart og ligger noenlunde fast over tid. Ved å basere skattesystemet på overordnede prinsipper øker også myndighetenes troverdighet i skattepolitikken. Private aktører vil vite at de økonomiske disposisjoner de foretar i dag, ikke vil influere skattereglene i morgen. Dersom myndighetene har manglende troverdighet i skattepolitikken, kan dette føre til at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke blir gjennomført. Dette gjelder særlig for investeringer i realkapital. Når investeringen er foretatt blir skatteobjektet lite mobilt. Det kan da være fristende for myndighetene å øke skatten. Dersom private aktører forventer at dette kan skje, kan det medføre at investeringen ikke blir gjennomført. Ved å basere skattesystemet på overordnede prinsipper reduseres risikoen for slik «opportunistisk» skattepolitikk.»

Etter forslagsstillernes mening var avskrivningsreglene et godt eksempel på at skattesystemet var basert på overordnede prinsipper som lå fast over tid, slik utvalget anbefalte. Dessverre er endringene som flertallet har foretatt i avskrivningsreglene også et godt eksempel på nettopp det utvalget advarer mot. Stortingsflertallet har nå gått bort fra flere av de grunnleggende prinsippene som skattesystemet var bygget på, gjennom udokumenterte endringer i avskrivningsreglene og innføring av dobbeltbeskatning av utbytte, uten at det er etablert noen nye prinsipper. Dermed er skattesystemet nå uforutsigbart og lider under manglende troverdighet. Ingen vet hva som skjer neste år. Som utvalget peker på har denne usikkerheten økonomiske konsekvenser for Norge.

Ingen utredning

Forslagsstillerne vil peke på at endringene i avskrivningsreglene er gjennomført uten forutgående utredning. Det er verken lagt frem dokumentasjon av et evt. saklig behov for justering av satsene utfra endringer i driftsmidlers økonomiske levetid eller noen form for konsekvensutredning av virkningene de dramatiske endringene i satsene vil ha for investeringsutviklingen i, og konkurransevnen til, norsk næringsliv. Dette skyldes særlig at endringene i avskrivningssatsene ikke er kommet som forslag fra regjering(e), men er kommet opp i budsjettforhandlingene på Stortinget mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene. Det eneste unntaket er avskrivningssatsen for goodwill, som ble foreslått endret av Regjeringen i Ot.prp. nr. 1 (2000-2001). Heller ikke i tilknytning til Regjeringens forslag ble det imidlertid lagt frem noen form for dokumentasjon eller utredning som bakgrunn for forslaget.

Alvorlige konsekvenser

Innstrammingen i avskrivningsreglene skal ifølge budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene gi en merinntekt på 2 850 millioner

kroner i 2001. Dette utgjør om lag 10 pst. av den samlede skatten fra etterskuddspliktige skattytere for inntektsåret 1998, og viser at dette er en meget kraftig økning av den effektive beskatningen. Dersom en skulle oppnådd samme inntekt til staten i 2001 ved å heve skattesatsen på alminnelig inntekt for etterskuddspliktige skattytere, måtte satsen økes fra 28 pst. til mellom 30 pst. og 31 pst. For de mest utsatte bedriftene innebærer endringene at den effektive skattesatsen øker langt mer.

Det er også fremkommet opplysninger om at provenyanslaget på 2,85 mrd. kroner kan være for lavt i forhold til den faktiske virkning. Hvis dette skulle vise seg å være riktig, er skjerpelsen av bedriftsbeskatningen enda kraftigere.

Forslagsstillerne vil i tilknytning til økningen av bedriftsbeskatningen vise til NOU 1999:7 Flatere skatt, der utvalget blant annet konkluderte med at:

«De negative virkningene av å heve skattesatsen på alminnelig inntekt og dermed også bedriftsbeskatningen, innebærer at det er vanskelig for utvalget å tilrå en omfattende flatere skattereform under betingelse av uendret proveny. Skatten på alminnelig inntekt bør trolig ikke settes særlig høyere enn i dag.»

Etter at dette utvalget la frem sine vurderinger har altså stortingsflertallet økt den effektive bedriftsbeskatningen kraftig, og i tillegg innført skatt på utbytte. Dermed er næringslivets konkurransevne betydelig svekket i forhold til andre land.

For eksempel er saldoavskrivningssatsene for maskiner, inventar etc. nå 15 pst. i Norge, mens tilsvarende sats i andre land er: Sverige 30 pst., Danmark 25/30 pst., Finland 25 pst., Tyskland 20/30 pst. og Storbritannia 25 pst. Tilsvarende forhold er det for de øvrige avskrivningsgruppene. Selv om sammenligning av avskrivningsregler mellom land kompliseres av forskjeller i gruppering av ulike driftsmidler etc., synes det klart de norske avskrivningssatsene nå er klart lavere i forhold til andre land.

Reduksjonen i avskrivningssatsene innebærer at investeringer i Norge blir dyrere. Det må antas at dette vil få konsekvenser for den langsiktige investeringsutviklingen i Norge, og på utviklingen av næringsstrukturen. Den reduksjonen i avskrivningssatsene som flertallet har gjennomført rammer blant annet kapitalintensiv industri hardt. Forslagsstillerne mener dette er viktige spørsmål og at denne type virkninger av endringene i avskrivningssatsene burde vært utredet grundig før en evt. gjennomførte endringene.

Det er kommet en rekke eksempler på enkeltbedrifter og næringer som rammes svært hardt av endringene i avskrivningsreglene. For eksempel viser beregninger fra Energibedriftenes landsforening at de reduserte avskrivningsreglene innebærer økt skatt for nettselskapene på om lag 400 millioner kroner for inntektsåret 2000. Denne skatteøkningen vil enten

ramme forbrukerne gjennom høyere nettleie (på toppen av kraftig økte el-avgifter), eller eierne av nettselskapene som i stor grad er norske kommuner.

En annen bransje som har lagt frem beregninger av virkningene er landbruksnæringen, som viser at landbruksnæringen får økt skatt for inntektsåret 2000 anslått til 436 millioner kroner. Denne skatteskjerpelsen på investeringer kommer samtidig som myndighetene pålegger næringen store investeringer for å tilfredsstillende nye krav til standard på driftsbygninger i landbruket gjennom de nye husdyrforskriftene. Det er fremkommet eksempler på enkelte næringsdrivende i landbruket som får økt skattebelastning for inntektsåret 2000 på mer enn 50000 kroner.

Konklusjon

Endringene i avskrivningsreglene er gjennomført på tross av tidligere bred politisk enighet om prinsippene for fastsettelse av satsene. Det er ikke gjennomført noen form for utredning av virkningene de reduserte satsene vil ha, eller noen form for dokumentasjon for at satsene burde endres. Dette kan ha ført til at satsene nå er langt unna de satsene som driftsmidlenes økonomiske levetid skulle tilsi, og dermed er faren stor for at skattesystemet er blitt mindre nøytralt. Det er ikke lagt frem noen vurderinger av hvor-

dan endringene vil påvirke næringslivets konkurranseevne, fremtidige investeringer og utvikling av næringsstruktur. Endringene har ført til økt uforutsigbarhet om skattesystemet, på toppen av den betydelige usikkerhet som allerede eksisterer på grunn av Arbeiderpartiets og sentrumpartiernes holdning i andre skattespørsmål. Denne uforutsigbarheten har i seg selv betydelige konsekvenser.

Forslagsstillerne mener derfor det er nødvendig med en snarest mulig revurdering av avskrivnings-satsene, for å bidra til et konkurransedyktig, forutsigbart og nøytralt skattesystem, og som næringslivet kan ha tiltro til at vil vare.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen snarest mulig legge frem forslag til revurderte saldoavskrivningssatser, basert på tilsvarende satser i andre land og beregninger og dokumentasjon av driftsmidlers økonomiske levetid.

14. februar 2001