

Prof. Dr. Dr. h.c. Carl Baudenbacher/Dr. Laura Melusine Baudenbacher/Prof. Dr. Dr. Mads Andenæs

Sammenlignende rettslige betraktninger om den norske formuesskatten

Sperrefrist: 9/9/ 2024, kl. 12:00

Sammendrag

I. Den norske Arbeiderparti/Senterpartiregjeringen som tiltrådte i 2021, **økte formuesskatten** i statsbudsjettet for 2022 ved en kombinasjon av økte skattesatser og reduksjoner i verdsettelsesrabattene, ytterligere forsterket av ulike tiltak i statsbudsjettet for 2023. Den maksimale nominelle skattesatsen ble satt til 1,1 prosent. I tillegg ble utbytteskatten økt med ca. 20 %, noe som forsterker effektene ettersom formuesskatten ofte må finansieres ved å ta ut utbytte. Resultatet ble at rundt 80 velstående bedriftseiere **forlot Norge** og flyttet til Sveits, men også noen andre land.

Den tidligere svenske finansministeren *Anders Borg*, som i 2007 var ansvarlig for avskaffelsen av formuesskatten i Sverige, uttalte i denne forbindelse

«Som svenske får man en følelse av at man opplever det samme som vi gjorde på 70- og 80-tallet, da bedriftseier etter bedriftseier forlot landet - til store kostnader for Sverige.»

Norge har tapt flere milliarder kroner i skatteinntekter på grunn av denne utvandringen. **Infrastrukturen** for næringslivet har også tatt skade. Utallige små, mellomstore og store bedrifter påvirkes negativt. Dette er først og fremst en konsekvens av at formuesskatten beregnes av verdier som er bundet opp i bedriften (såkalt arbeidende kapital), uten å ta hensyn til bedriftens inntjening eller underskudd. I tillegg rammer formuesskatten kun norske private bedriftseiere/investorer, men ikke utenlandske investorer. Mange norske selskaper tappes for kapital år etter år for å betale skatten, noe utenlandske selskaper unngår. **Konkurransesvridningen** som oppstår, tvinger selskaper som ikke kan eller vil flytte ut av Norge, til å redusere sine investeringer og noen ganger til å selge på et uheldig tidspunkt eller legge ned. Dette er vesentlige prinsipper som må vurderes i henhold til den norske grunnloven.

Vår studie tar for seg temaet formuesskatt fra et komparativt perspektiv. Den analyserer hvordan **andre OECD-land** håndterer problemet. Det skiller særlig mellom land som har formuesskatt, land som tidligere har hatt formuesskatt, men som har avskaffet den, og land som vurderer å (gjen)innføre formuesskatt.

Arbeidet omfatter ikke en endelig juridisk vurdering av formuesskatt etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, EØS-avtalen, EUs charter om grunnleggende rettigheter og grunnloven. Dette er ment å legge grunnlaget for et **søksmål** for en norsk domstol.

Studien er utarbeidet av professor dr. dr. h.c. Carl Baudenbacher og dr. Laura Melusine Baudenbacher, med bidrag fra professor dr. dr. Mads Andenæs. Alle tre er enige om konklusjonene.

II. Den norske regjeringen har reagert på to måter mot at så mange sentrale bedriftseiere (både gründere, investorer og arvinger) har forlatt landet. På den ene siden har den strammet inn **exit-skatten**, som det kan stilles spørsmålsteget ved om

er tillatt ut fra hensynet til fri kapitalbevegelse. På den andre siden har de brukt en retorikk for å diskreditere de som har flyttet ut. Sentralt står anklagen om at emigrantene har **brutt samfunnskontrakten**. En samfunnskontrakt er en faktisk eller hypotetisk avtale mellom befolkningen og myndighetene og deres myndighetsutøvere, som fastsetter rettigheter og plikter for hver av dem. Spørsmålet er om det er myndighetene som kan ha brutt samfunnskontrakten. Men så vidt vi kan se, foreligger det ingen planer om å avskaffe formuesskatten eller i det minste reversere økningen.

III. Slik vi ser det, har den nåværende regjeringens rigide holdning i hovedsak to årsaker: For det første er den utøvende makt i Norge **mektig**. Selv om befolkningens tillit til de styrende fortsatt er relativt høy, er den imidlertid synkende. Fremtredende universitetsprofessorer kritiserer statens **arrogante** opptreden. Det private næringsliv er i økende grad misfornøyd.

IV. Den andre grunnen til at regjeringen ikke lar seg affisere av den krisen den har forårsaket, med mange bedriftseiere som flytter og så mange små, mellomstore og store bedrifter som rammes, er at regjeringen befinner seg i en permanent **moralsk risiko**. Landets enorme olje- og gassformue fungerer som en omfattende forsikringspolise. Myndighetene er ikke tvunget til å være økonomisk forsiktige. Uansett hvilke feil den gjør, slipper den å bære konsekvensene, i hvert fall ikke på kort sikt. I tillegg kan myndighetene appellere til motivet: **misunnelse**. Det finnes til og med dem som mistenker at den sittende norske regjeringen forsøker å dra politisk nytte av utvandringen. Ved å agitere mot de angivelig egoistiske «utflyttere» som flytter til Sveits, kan den tjene på situasjonen med velgerne.

VI. **Komparativ rett** er studiet av rettssystemer ved å relatere dem til hverandre, nærmere bestemt ved å ta hensyn til utenlandsk rett ved utformingen, anvendelsen og tolkningen av ens egen rett. Dette krever identifisering av likheter og forskjeller. Komparativ rett som fagdisiplin har særlig blitt utviklet i land som Tyskland, Østerrike, Frankrike, Storbritannia, USA og Sveits. Men den er også relevant for Norge. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt rettslige institusjoner som skattesystemet eller deler av det kan overføres fra en jurisdiksjon til en annen, er vi tilbøyelige til å tro at **alle OECD-landene** i utgangspunktet er sammenlignbare. Derfor kan alle landene betraktes som potensielle eksportører av sin egen lovgivning eller deler av den. Det er i hovedsak to måter å overføre løsninger på juridiske problemer fra et rettssystem til et annet på: Gjennom **rettslig tolkning** av eksisterende **lov** eller ved **lovvedtak**.

Høyesterett i de skandinaviske landene er åpne for å se til utlandet. **Norsk Høyesterett** siterer dommer fra utenlandske høyesteretter. Tidligere høyesterettsjustitiarius *Jens E. A. Skoghøy* har analysert denne rettspraksisen og har konkludert med at dette særlig gjelder når et rettsspørsmål berører flere land. Også den svenske Høyesterett og den svenske Högsta förvaltningsdomstolen siterer utenlandske dommer. Dansk Høyesterett henviser også til utenlandske dommer.

VII. Blant de få landene som har formuesskatt, er **Sveits** spesielt interessant. Landet har hatt en slik skatt på kanton- og kommunenivå i lang tid og virker likevel som en magnet på norske emigranter. Samtidig skal man ikke se bort fra at mange sveitsiske kantoner tilbyr velstående utlendinger muligheten til å bli beskattet etter forbruk, også kjent som lump-sum beskatning, dersom de ikke har lønnet arbeid i Sveits. For øvrig

er det følgende grunner til at Sveits er et attraktivt sted for utenlandske investeringer: Satsene for formuesskatt er relativt lave, det er **konkurransen mellom kantonene**, og kantoner med høy skatt, som Bern eller Genève, har mulighet til å sette et tak på totalbeløpet ved hjelp av en skatterabatt.

Sveits' føderale høyesterett har i to prinsipielle dommer slått fast at **konfiskatorisk beskatning er grunnlovsstridig**. Eierskapsgarantien og prinsippet om likebehandling er relevante. Det påligger lovgiveren å bevare substansen i skatteyterens formue og å gi skatteyteren mulighet til å danne ny formue. Eierskapsgarantien forbyr beskatning som uthuler eksisterende formue og hindrer dannelse av ny formue. Formuesskatten må kunne betales av inntektene fra formuen. På lang sikt må ikke formuesskatten være så høy at formuen må brukes opp for å betale den. Motsatt betyr dette at slik beskatning kan være tillatt på midlertidig basis. Spørsmålet er da hva som menes med midlertidig. Hvis eiendeler må realiseres over en lengre periode eller til og med **permanent** for at formuesskatten skal kunne betales, er det tale om konfiskatorisk beskatning, noe som er **forbudt** i henhold til grunnloven. Den føderale høyesteretts rettspraksis er forsiktig og gir kantonene spillerom.

Setningen om at en formuesskatt ikke må føre til at formuens substans uthules, finner vi også i **tysk, fransk og østerriksk rett**, samt i latinamerikanske land. Den ligger til grunn for rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og ICSID-domstolene. Det er faktisk en selvfølge.

VIII. Blant de landene som tidligere hadde en formuesskatt, men som har **avskaffet** den, er Tyskland, Frankrike og Sverige særlig innsiktsfulle. Overalt ble denne skatten avskaffet fordi den gjorde mer skade enn gagn. De rike, som skulle flås, stemte med føttene. Selv uten å ta hensyn til utvandringen skadet formuesskatten på arbeidende kapital statens inntektsgrunnlag. Formuesskatten motvirker investeringer og vekst også i mange bedrifter med eiere som ikke flytter, og reduserer dermed andre viktige skatteinntekter, som selskapsskatten.

Den tidligere franske statsministeren og nåværende presidentkandidaten Édouard Philippe har sagt det berømte utsagnet

«Hvis du vil få de rike til å betale, er den riktige løsningen **ikke å få dem til å flytte**. Det er sunn fornuft! ISF (den franske formuesskatten) førte til at folk som betalte mye skatt og hadde mye formue, forlot Frankrike. Hvis noen forteller meg at skatterettferdighet betyr å sørge for at de rike betaler skatt i Frankrike, så la oss få dem til å komme til Frankrike i stedet for å få dem til å forlate landet.»

IX. I enkelte stater som har avskaffet formuesskatten, og i stater som aldri har hatt en regulær formuesskatt, kommer det jevnlig forslag fra venstreorienterte kretser om å **innføre** en slik avgift. Dette er tilfellet i Tyskland, Østerrike og Frankrike. I USA har liberaldemokrater lagt fram slike planer. Det ser ikke ut til at noen av disse initiativene har noen muligheter for å bli realisert.

X. Til slutt kan man spørre seg om det finnes mer egnede instrumenter enn formuesskatten for å kontrollere etableringen og utøvelsen av økonomisk makt. For det første er det **konkurransen** å ta hensyn til; det er uklart om

Konkurransetilsynet ble konsultert i henhold til reglene som en del av sitt konkurransepolitiske arbeid da loven ble endret. For det andre har **finansmarkedsmyndighetene** i alle moderne økonomier reguleringsfullmakter som gir dem mulighet til å kontrollere økonomisk makt.

XI. Komparativ rett har vist at en formuesskatt ikke må føre til at formuens substans uthules. Det må ikke være slik at skatteyteren må likvidere eiendeler for å betale skatten. Dette er også i statens langsiktige interesse. Denne erkjennelsen kan også inkorporeres i alle potensielt relevante bestemmelser i europeisk lov fordi de er utformet i form av generelle klausuler og har en åpen tekstur. En slik konkretisering er særlig nødvendig ved formuesskatt fordi det er et åpent globalt system med lokaliseringskonkurranse. Dette gjelder artikkel 1 i første tilleggsprotokoll til EMK, som inneholder en garanti for eierskap, samt artikkel 16 i EUs charter om grunnleggende rettigheter, bestemmelsen som lovfester retten til å drive virksomhet og artikkel 17 i EMK Charter som garanterer eiendomsretten. Alle av dem er derfor potensielle innfallsvinkler for de komparative rettsfunnene som denne studien har avdekket.

XII. Det samme gjelder grunnlovens paragraf 105. Høyesterett mente i to dommer fra 1950-tallet at den daværende skatteinnretningen ikke var i strid med forbudet mot konfiskerende skatter, men åpnet for en slik overprøving som i dag også vil være mulig fra et forholdsmessig (teleologisk) synspunkt. Den ledende kommentaren utelukker ikke gjennomgang av skattetiltak i strid med grunnlovsforbudet mot inndragende beskatning.
