

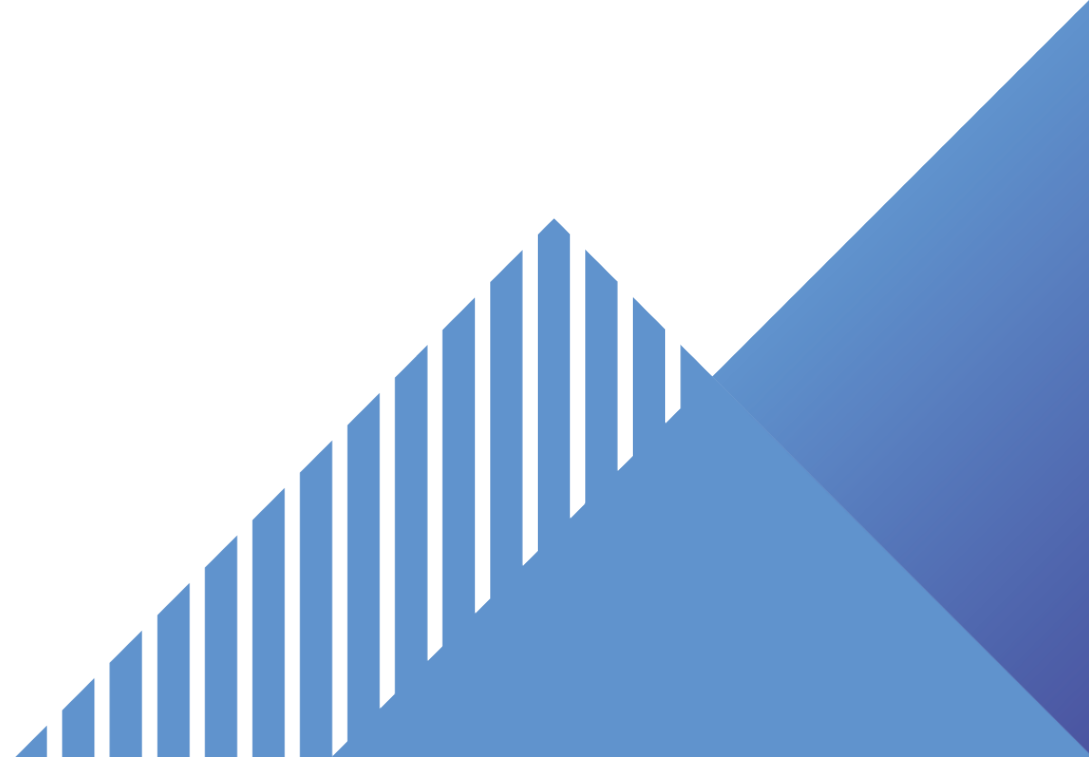


NOU 2019: 11

Enklere merverdiavgift med én sats

Vibeke Hammer Madsen

Oslo, 15. mai 2019



Utvalgets sammensetning

- Vibeke Hammer Madsen, (leder) rådgiver, tidligere administrerende direktør i Virke
- Vidar Christiansen, professor emeritus, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- Anders Mikelsen, førsteamanuensis, Institutt for rettsvitenskap og styring, Handelshøyskolen BI
- Sekretariatet har vært i Finansdepartementet.

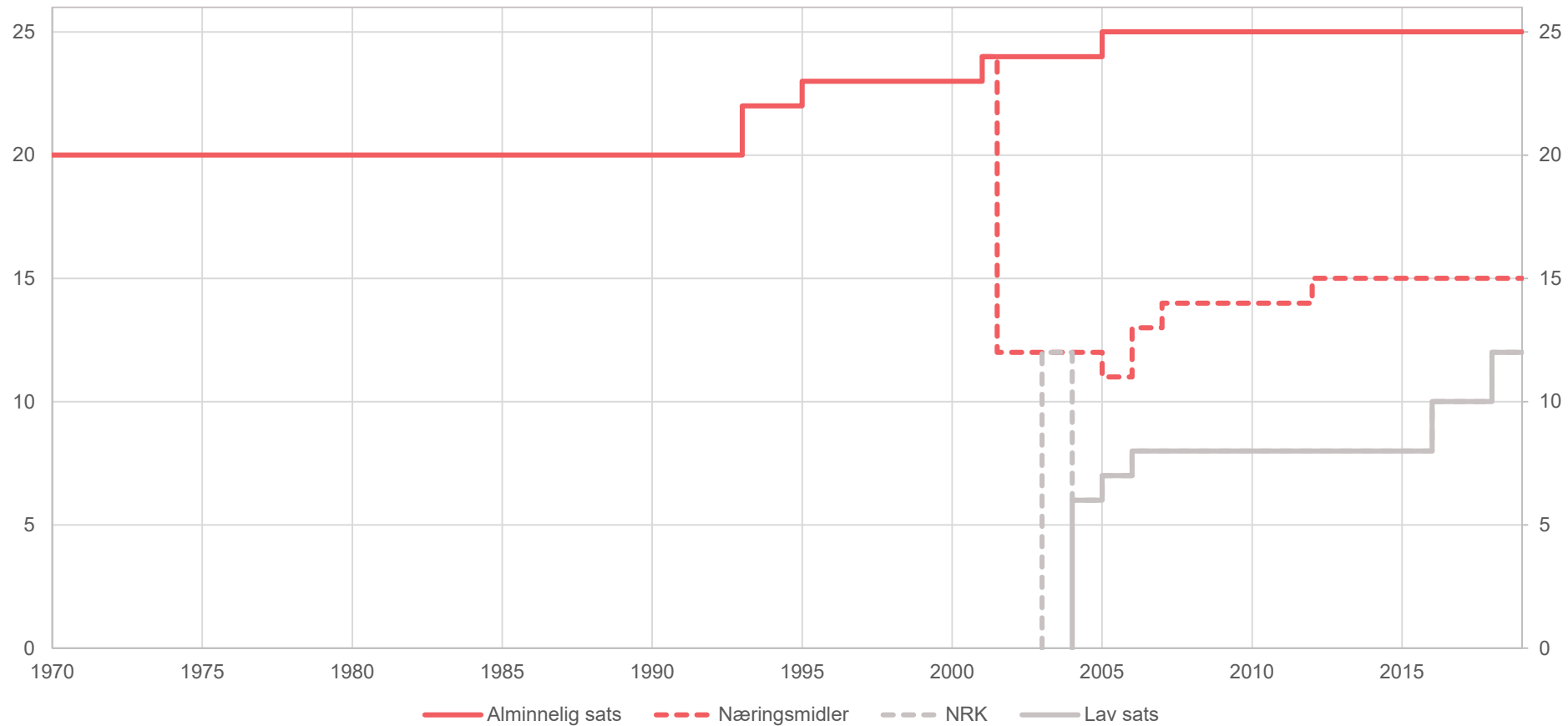
Mandatet

- Utvalget ble bedt om å vurdere hvordan dagens merverdiavgiftssystem kan utformes enklere og med færre satser.
- Utvalget ble også bedt om å vurdere om det kan være hensyn som begrunner reduserte satser og nullsatser i merverdiavgiften, f.eks. fordelingshensyn, folkehelse eller miljø.
- Utvalget ble bedt om å legge frem minst ett forslag med en provenynøytral omlegging og minst ett forslag som gir økte inntekter fra merverdiavgiften.
- Utredningen er avgrenset mot bl.a. unntak og nullsats for eksport.

Kort om merverdiavgiften

- Merverdiavgiften er en av statens viktigste inntektskilder. Inntektene for 2019 er anslått til om lag 310 mrd. kroner, drøyt 1/5 av samlede skatter og avgifter.
- Dagens merverdiavgift består av tre satser samt nullsats:
 - Alminnelig merverdiavgiftssats på 25 pst.
 - Redusert sats for næringsmidler på 15 pst.
 - Redusert sats for overnatting, persontransport, kultur og idrett mv. på 12 pst.
 - Nullsats for aviser, tidsskrift, bøker, elbiler, elektrisk kraft mv. i Nord-Norge.

Utvikling i merverdiavgiftssatsene



Utvalgets anbefaling

- Merverdiavgiftens formål er å skaffe staten inntekter.
- Ut fra formålet bør merverdiavgiften utformes med én sats uten reduserte satser og nullsatser. Da blir den nøytral og enkelt å praktisere.
- Utvalget foreslår derfor å avvikle dagens reduserte satser og nullsatser, og innføre én felles merverdiavgiftssats.
- Utvalget foreslår å gjennomføre omleggingen i to skritt.
 - Skritt 1: Avvikle den reduserte satsen for næringsmidler og avvikle nullsatser. Næringsmidler får merverdiavgift med alminnelig sats, mens varer og tjenester med nullsats får mva. med 12 pst. i første skritt.
 - Skritt 2: Avvikle den reduserte satsen på 12 pst. Alt avgiftspliktig forbruk får alminnelig sats.

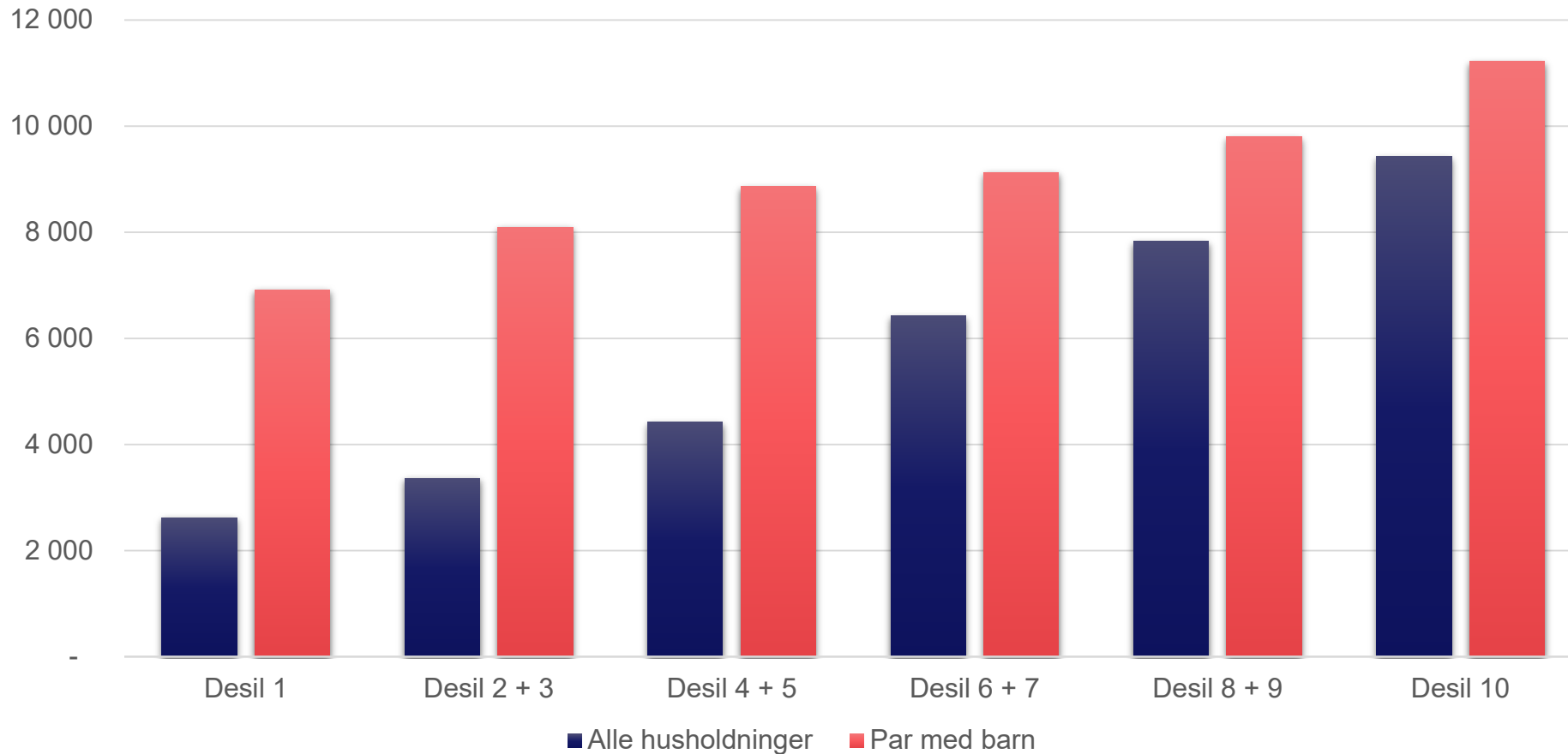
Utvalgets vurdering

- Utvalget er også bedt om å vurdere om merverdiavgiften er egnet til å ivareta hensyn som fordeling, miljø og folkehelse.
- Utvalget mener at merverdiavgiften ikke er egnet til å ivareta disse hensynene. Andre virkemidler er mer målrettet.
- Differensierte satser og nullsatser vil komplisere systemet, øke de administrative kostnadene, skape vridninger og samfunnsøkonomiske kostnader.

Utvalgets vurdering

- Støtte gjennom merverdiavgiftssystemet er lite treffsikkert og blir kostbart.
- Redusert mva. på mat er lite målrettet for å støtte barnefamilier og lavinntektshusholdninger. Redusert mva. for matvarer gir lavere matvarepriser for alle.
- Siden rike husholdninger har størst matvareforbruk, er også besparelsen størst for dem.
- Direkte overføringer (f.eks. barnetrygd) kan rettes mot målgruppen og er mer effektiv.

Merutgifter ved 25 pst. mva. på næringsmidler



Kilde: SSB og
Finansdepartementet



Utvalgets vurdering

- Dagens system med flere satser skaper også vanskelige avgrensninger som øker de administrative kostnadene.
- En spørreundersøkelse fra Regnskap Norge indikerer at merarbeidet på grunn av differensierte satser utgjør nær 40 pst. av de samlede byrdene ved merverdiavgiften.
- Et system med én sats gir forenklingsgevinster for de næringsdrivende og Skatteetaten.

Inntektsvirkninger - fullt innfaset

	Årlig merproveny (mill. kroner)
Øke satsen for næringsmidler fra 15 til 25 pst.	14 600
Øke lav sats fra 12 til 25 pst.	3 900
- Persontransport	(2 250)
- Overnatting	(1 650)
- Kultur, idrett mv.	(400)
- Regelstyrt kompensasjon til kommunesektoren og statlige forvaltningsorgan	-(400)
Avvikle nullsatser	11 500
- Trykt skrift	(4 300)
- Elbiler	(6 100)
- Elektrisk kraft mv. i Nord-Norge	(1 000)
- Gravferdstjenester	(100)
Sum brutto	30 000

Kompensasjoner

- Utvalget foreslår å sette til side 5 mrd. kroner som f.eks. kan brukes til følgende kompensasjoner og målrettede tiltak:
 - Øke barnetrygden slik at barnefamiliene kompenseres for gjennomsnittlige merutgifter til barnas mat.
 - Kompensere aviser som i dag får produksjonstilskudd eller innføre en rettighetsbasert tilskuddsordning basert på redaksjonelle kostnader.
 - Øke bevilgningen til innkjøpsordningen for litteratur.
 - Avvikle kino- og videogramavgiften.
 - Øke bostøtten.
 - Øke gravferdsstøtten.
 - Økt støtte til museer.

Bruk av merinntekter

- Utvalget er delt i hvordan resten av merinntektene bør brukes.
- Utvalgets flertall (Hammer Madsen og Mikelsen) foreslår å bruke inntektene til å redusere den alminnelige satsen fra 25 til 23 pst.
- Utvalgets mindretall (Christiansen) foreslår at inntektene brukes til å redusere andre skatter og avgifter som er mer vridende enn merverdiavgiften.