



Meld. St. 11

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Evaluerings av skattereformen 2006



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 11

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Evaluerings av skattereformen 2006

Innhold

Del I	Sammendrag	7	3.5	Fordelingsvirkninger med mer avansert beregningsmetode	50
1	Evaluering av skattereformen 2006 – hovedtrekk	9	4	Verdiskaping og effektiv ressursbruk	53
1.1	Skattereformen – bakgrunn og hovedelementer	9	4.1	Hensynet til effektiv ressursbruk i reformen	53
1.1.1	Mål med reformen	9		Betydningen av et prinsipielt forankret skattesystem	53
1.1.2	Hovedtrekk i reformen	10	4.2	Det norske skattesystemet i forhold til andre land	56
1.1.3	Departementets framgangsmåte for å evaluere reformen	13	4.3	Internasjonale kapitalstrømmer	56
1.2	Hovedresultater og vurderinger ...	14		Kapital- og selskapsskatt i Norge sammenlignet med andre land	57
1.2.1	Fortsatt høy verdiskaping og effektiv ressursbruk	14	4.3.1 4.3.2	Det generelle skattenivået i Norge sammenlignet med andre land	59
1.2.2	Redusert skattetilpasning og økt likebehandling av virksomhets- former	15	4.3.3	Virkninger på arbeidstilbudet	60
1.2.3	Mer omfordeling	16	4.4	Generelt om skatt og arbeids- tilbud	60
1.2.4	Moderate administrative kostnader	17	4.4.1	Virkninger av reformen	60
1.2.5	Nærmere om de ulike beskatningsmodellene	18	4.4.2		
1.2.6	Formuesskatten	20	5	Administrative konsekvenser ..	62
Del II	Virkninger av reformen	23	5.1	Administrative hensyn i reformen	62
2	Likebehandling av inntekter og virksomhetsformer	25	5.2	Departementets framgangsmåte for å vurdere de administrative kostnadene	63
2.1	Lønnsomheten av tilpasninger før og etter reformen	25	5.3	Aksjonærmodellen	64
2.2	Skatt på ulike virksomhets- former	28	5.4	Fritaksmetoden	66
2.2.1	Likheter og forskjeller i skatt- leggingen	28	5.5	Deltakermodellen	66
2.2.2	Gjennomsnittsskatt for lønns- takere, enkeltpersonforetak og aktive aksjonærer	29	5.6	Enkelpersonforetak	66
2.2.3	Sosiale ytelser for arbeidstakere, enkelpersonforetak og frilansere	33			
3	Fordelingsvirkninger	36	Del III	Gjennomgang av sentrale deler av reformen	67
3.1	Fordelingshensyn i reformen	36	6	Aksjonærmodellen	69
3.2	Fordeling av formue og inntekt i befolkningen	37	6.1	Sammendrag	69
3.3	Utvikling i gjennomsnittlig skatteprosent	39	6.2	Aksjonærmodellen – mål og hovedtrekk	70
3.4	Statiske fordelingsvirkninger 2004–2008	40	6.3	Utvikling i utbytteskatten og betydningen av tilpasninger	71
3.4.1	Om metoden	40	6.3.1	Proveny fra utbytteskatten	71
3.4.2	Samlede virkninger	41	6.3.2	Virkninger av tilpasningene	72
3.4.3	Virkninger av enkeltelementene ..	47	6.3.3	Opprettelsen av investerings- selskaper	72
			6.3.4	Akkumulering av ubenyttet skjermingsfradrag	73
			6.4	Vurdering av skjermings- fradragets rolle og utforming	75
			6.4.1	Behovet for skjerming	75
			6.4.2	Fastsettelse av riktig skjermings- rente	78

6.4.3	Fradrag for ubenyttet skjerming ved realisasjon av aksje	79	9.2	Fritaksmetoden – mål og hovedtrekk	101
6.4.4	Frivillig eller sjablongmessig skjerming	79	9.3	Skattemotivert valg av transaksjonsform	103
6.4.5	Tak på årlig skjermingsfradrag	80	9.4	Tilpasninger mellom morselskap og datterselskap	104
6.4.6	Skjerming kun på aksjer i små eller unoterte selskaper	82	9.5	Treprosentregelen	105
6.5	Oppheve korreksjonsskatt for aksjeselskap mv.	82	9.6	Realisasjon av andel i deltakerlignet selskap	106
6.6	Vurdering av aksjesparekonto for personlige aksjonærer	83	9.7	Avgrensning mot porteføljeinvesteringer	106
7	Deltakermodellen	86	9.8	Grenseoverskridende investeringer – rettsutvikling	107
7.1	Sammendrag	86	9.8.1	Innledning	107
7.2	Deltakermodellen – mål og hovedtrekk	86	9.8.2	Realitetskravet	107
7.3	Departementets generelle vurdering av deltakermodellen	87	9.8.3	Kravet om at et utenlandsk selskap skal tilsvare et norsk selskap	109
7.4	Oppgjørstekniske utfordringer	88	9.8.4	Mulighet for endringer som motvirker skatteomgåelse	111
7.5	Fradragsbegrensningen for kommandittister	88	9.8.5	Særlig om beskatning av norsk-kontrollerte utenlandske selskaper (NOKUS)	112
7.6	Kvartalsvis måling av selskapsinnskudd	89			
8	Foretaksmodellen	90	10	Formuesskatten	113
8.1	Sammendrag	90	10.1	Sammendrag	113
8.2	Foretaksmodellen – mål og hovedtrekk	91	10.2	Formuesskattens rolle i skatte-reformene 1992 og 2006	113
8.3	Vurdering av de enkelte elementene i modellen	91	10.3	Endringer i formuesskatten siden 2005	115
8.3.1	Skjermingsrenten	91	10.4	Formuesskattens virkninger på ressursbruken	116
8.3.2	Skjermingsfradraget	92	10.4.1	Virkninger på sparing og investeringer mv.	116
8.3.3	Lønnsfradraget	93	10.4.2	Virkninger av endringene i formuesskatten siden 2005	117
8.3.4	Beskatning av gevinst og tap	93	10.5	Fritak for «arbeidende» kapital	118
8.4	Avsetningsordning for enkelt-personforetak	94			
9	Fritaksmetoden	100			
9.1	Sammendrag	100			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 11

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Evaluering av skattereformen 2006

*Tilråding fra Finansdepartementet av 1. april 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Del I
Sammendrag

1 Evaluering av skattereformen 2006 – hovedtrekk

1.1 Skattereformen – bakgrunn og hovedelementer

1.1.1 Mål med reformen

Skattereformen 2006 ble gjennomført etter en bred politisk prosess basert særlig på anbefalinger i NOU 2003: 9 Skatteutvalget. Hovedmålet med reformen var å løse det stigende problemet med at arbeidsinntekter ble kamouflert som kapitalinntekter gjennom tilpasninger til delingsmodellen. Delingsmodellen var gjennom 1990-årene blitt så uthullet at det var enkelt å foreta skattetilpasninger. Mange som arbeidet i egen bedrift, gjorde nettopp det, og skattebesparelsen kunne være svært stor ettersom arbeidsinntekt ble skattlagt med inntil 64,7 pst. (inkl. arbeidsgiveravgift), mens kapitalinntekt ble skattlagt med 28 pst. Dette skattehullet svekket den reelle omfordelin-

gen og var en trussel mot skattesystemets legitimitet.

Skattereformen skulle også bidra til å gjøre skattesystemet mer robust overfor økt internasjonalisering. Reformen skulle bidra til gode generelle vilkår for å investere og arbeide i Norge, slik at skattegrunnlag og ressurser ikke skulle gå tapt til utlandet. Det ble videre lagt vekt på å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Da arbeidet med skattereformen pågikk, var det som følge av utviklingen innenfor EF-retten omstridt om systemet for aksjebeskatning med RISK (Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital) og godtgjørelse som da gjaldt, kunne videreføres.

I forberedelsene av skattereformen skulle det i tillegg kartlegges tiltak som kunne styrke skattegrunnlagene. Brede skattegrunnlag bidrar til et enklere skattesystem og er vesentlig for å kunne holde lave skattesatser og for at en progressiv

Boks 1.1 Arbeidet som ledet fram til skattereformen 2006

Regjeringen Stoltenberg I varslet i Nasjonalbudsjettet 2002 at det i budsjettavtalen mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene var enighet om å legge fram et forslag til omlegging av nærings- og kapitalbeskatningen. Planen var å legge fram en stortingsmelding i løpet av høsten 2002.

Etter regjeringsskiftet i oktober 2001 satte Regjeringen Bondevik II ned et ekspertutvalg ved kongelig resolusjon 11. januar 2002. Utvalget, som ble ledet av tidligere finansminister Arne Skauge, skulle vurdere endringer i inntekts- og formuesskatten. Utvalget avga sin innstilling – NOU 2003: 9 *Skatteutvalget* – til Finansdepartementet 6. februar 2003. Innstillingen ble deretter sendt på en bred høring.

26. mars 2004 la Regjeringen Bondevik II fram en stortingsmelding om skattereform – St.meld. nr. 29 (2003–2004) *Om skattereform*. På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 29, jf. Innst. S. nr. 232 (2003–2004), ble det lagt fram lovforslag i Ot.prp. nr. 1 (2004–2005)

sammen med statsbudsjettet for 2005. Størstedelen av lovendringene knyttet til skattereformen ble deretter vedtatt høsten 2004.

I tillegg ble det 8. september 2004 satt ned et offentlig utvalg som skulle vurdere om skattleggingen av eiere av enkeltpersonforetak og deltakerlignede selskaper (ansvarlig selskap, kommandittselskap mv.) skulle knyttes til uttak av overskuddet fra foretaket. Utvalget, som ble ledet av advokat Marianne Iversen, avga sin innstilling – NOU 2005: 2 *Uttaksutvalget* – til Finansdepartementet 12. januar 2005. Uttaksutvalget anbefalte blant annet å innføre ekstrabeskatning ved utdeling fra deltakerlignede selskaper til personlige deltakere, mens utvalget frarådde beskatning ved utdeling fra enkeltpersonforetak. Utvalgets forslag ble fulgt opp av departementet i Ot.prp. nr. 92 (2004–2005), og lovendringer ble vedtatt våren 2005.

Sentrale endringer i satser i inntektsbeskatningen m.m. ble vedtatt i budsjettene for 2005 og 2006.

satsstruktur skal ha de tilsiktede fordelingsvirkningene. Brede skattegrunnlag som avspeiler økonomiske realiteter, styrker også skattesystemets automatiske bidrag til å jevne ut økonomiske svingninger. Blant annet er det grunn til å tro at innretningen av det norske skattesystemet har bidratt til at norsk økonomi har taklet finanskrisen bedre enn de fleste andre land.

Det var vesentlig for Regjeringen da den overtok høsten 2005 at reformen skulle bidra til å styrke omfordelingen gjennom skattesystemet. I tillegg til innføringen av utbytteskatten ble derfor formuesskatten vektlagt som fordelingspolitisk virkemiddel. I motsetning til Bondevik II-regjeringen, som la opp til å avvikle formuesskatten, har denne regjeringen rustet opp formuesskatten ved å styrke fordelingsprofilen og øke likebehandlingen.

Det lå i mandatet til Skatteutvalget at reformen skulle forankres i de grunnleggende prinsippene for et effektivt skattesystem som ble nedfelt gjennom 1992-reformen, herunder prinsippene om likebehandling og brede skattegrunnlag kombinert med relativt lave skattesatser. For å sikre effektiv ressursbruk og høy verdiskaping er det avgjørende at bedrifts- og kapitalbeskatningen innrettes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer gjennomføres. Dette krever forutsigbarhet, stabile regler og stor grad av skattemessig likebehandling av ulike næringer og investeringer. Det vises til avsnitt 2.1 i Prop. 1 LS (2010–2011) for en nærmere omtale av sentrale prinsipper for et effektivt skattesystem.

1.1.2 Hovedtrekk i reformen

Det norske inntektsskattesystemet har siden 1992-reformen vært todelt. Fordelingshensyn skulle ivaretas gjennom en progressiv skattlegging av brutto arbeids- og pensjonsinntekter, mens hensynet til effektiv ressursbruk skulle være førende for skattleggingen av kapitalinntekter til personer, som i likhet med selskapsoverskudd ble ilagt en flat skatt på 28 pst. Delingsmodellen skulle fungere som en bro mellom disse to delene av skattesystemet ved å dele inntekten i egen virksomhet inn i en kapitalavkastningsdel og en arbeidsavkastningsdel. Etter 1992-reformen ble imidlertid delingsmodellen endret flere ganger slik at den ikke lenger løste denne oppgaven på en tilfredsstillende måte. I 2006-reformen ble det derfor valgt en løsning som innebar at det ikke var behov for en delingsmodell. I stedet for å basere seg på regler som skulle fjerne *muligheten* for tilpasninger, rettet man seg inn mot å fjerne *motivet* for tilpasninger ved å jevne ut de høyeste skattesatsene på eierinntekt (nærings- og selskapsinntekt) og lønnsinntekt.

Ved å innføre aksjonærmodellen, deltakermodellen og foretaksmodellen skulle en sikre en høy marginalsatt på eierinntekt uavhengig av om inntekten ble opptjent i et aksjeselskap, et deltakerlig net selskap eller et enkeltpersonforetak. Eierinntekt over en beregnet risikofri avkastning på den investerte kapitalen skattlegges enten som personinntekt (foretaksmodellen) eller som alminnelig inntekt når den utbetales til selskapseierne (aksjonærmodellen og deltakermodellen). Skjermingen skulle forhindre at utbytteskatten svekker bedriftenes tilgang på ny, norsk egenkapital, og legge til rette for investeringer og oppstart av ny næringsvirksomhet i Norge. Tabell 1.1 gir en oversikt over de vesentligste systemendringene i skattereformen.

Tabell 1.1 De viktigste systemendringene i skattereformen 2006

Tidligere regler	Nye regler
<i>Aksjeinntekter opptjent av norsk personlig aksjonær</i>	
Aksjeutbytte fra norsk selskap: Formell skatteplikt, men full godtgjørelse innebærer at utbytte i praksis ikke skattlegges på aksjonærens hånd. Aksjeutbytte fra utenlandsk selskap: Full skatteplikt, fradrag i norsk skatt for kildeskatt på utbytte betalt til den staten hvor selskapet er hjemmehørende. Aktive aksjonærer skattlegges i tillegg etter delingsmodellen, med progressiv skatt (trygdeavgift og toppskatt) på en beregnet arbeidsdel av selskapets overskudd, uavhengig av om overskuddet ble delt ut som utbytte. Aksjegevinst er alltid skattepliktig inntekt, og tap på aksjer fradragsberettiget. Ved beregning av gevinst eller tap godskrives aksjonæren inntekt som er skattlagt i selskapet i aksjonærens eiertid, gjennom RISK-reglene (Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital). Slik regulering sikrer at den delen av gevinsten som skyldes tilbakeholdt overskudd, ikke skattlegges. RISK gis bare for aksjer i norske selskaper.	Aksjonærmodellen: Aksjeutbytte som overstiger en beregnet risikofri avkastning (skjermingsfradraget), skattlegges. Reglene om godtgjørelse oppheves. Aksjonærmodellen gjelder bare utbytte fra selskap hjemmehørende i Norge eller et annet EØS-land. Utbytte fra selskap hjemmehørende i land utenfor EØS skattlegges som tidligere, dvs. full skatteplikt, men med fradrag i norsk skatt for kildeskatt. Delingsmodellen oppheves for aktive aksjonærer. De nye reglene skiller ikke mellom aktiv og passiv aksjonær. <i>Ikrafttredelse:</i> 1.1.2006. Som en overgangsregel ble det for 2005 innført samme rett til godtgjørelse for utbytte fra selskap i EØS-land som for utbytte fra norsk aksjeselskap. Aksjegevinst er alltid skattepliktig, og aksjetap alltid fradragsberettiget. RISK-reglene oppheves. Ubenyttet skjermingsfradrag reduserer gevinsten, men kan ikke benyttes til å øke et eventuelt tap.
<i>Aksjeinntekter opptjent av norsk aksjeselskap</i>	
Utbytte, gevinster og tap behandles som beskrevet for personlige aksjonærer ovenfor.	Fritaksmetoden: Aksjeutbytte og aksjegevinster er fritatt for skatt. Motstykket er at det ikke er fradragsrett for tap på aksjer. Fritaksmetoden gjelder ikke: aksjer i selskap i lavskatteland utenfor EØS. porteføljeaksjer (dvs. ved mindre enn 10 pst. eierandel) i selskap i land utenfor EØS. For disse aksjene er det fortsatt skatteplikt for utbytte, skatt på aksjegevinster og fradragsrett for aksjetap. <i>Ikrafttredelse:</i> 1.1.2004 for utbytte og 26.3.2004 for aksjegevinster og -tap.
<i>Aksjeutbytte fra norsk aksjeselskap til utenlandsk aksjonær</i>	
Plikt til å svare kildeskatt til Norge på utbyttet. Skattesatsen er i utgangspunktet 25 pst., men er redusert i en rekke skatteavtaler som Norge har inngått med andre stater.	Hvis den utenlandske aksjonæren er et aksjeselskap hjemmehørende i et EØS-land, kommer fritaksmetoden til anvendelse. <i>Ikrafttredelse:</i> 1.1.2004. Personlige aksjonærer hjemmehørende i et annet EØS-land skattlegges etter aksjonærmodellen på samme måte som norske personlige aksjonærer. For aksjonærer utenfor EØS (både personer og selskaper) gjelder reglene om kildeskatt som tidligere. <i>Ikrafttredelse:</i> 1.1.2004. Som en overgangsregel ble disse aksjonærene fritatt for kildeskatt i 2005.

Tabell 1.1 forts.

Tidligere regler	Nye regler
<i>Ansvarlig selskap, kommandittselskap og andre deltakerlignede selskaper</i>	
Selskapets overskudd skattlegges løpende som alminnelig inntekt hos deltakerne. Aktive deltakere skattlegges i tillegg etter delingsmodellen, med progressiv skatt (trygdeavgift og toppskatt) på en beregnet arbeidsdel av selskapets overskudd, uavhengig av om overskuddet ble delt ut til deltakerne.	Selskapets overskudd skattlegges løpende som alminnelig inntekt hos deltakerne. Deltakermodellen: Ved utdeling av selskaps-overskuddet til personlige deltakere skattlegges i tillegg den delen av utdelingen som overstiger en beregnet risikofri avkastning på investeringen, som alminnelig inntekt. Delingsmodellen oppheves for aktive deltakere. <i>Ikrafttredelse:</i> 1.1.2006
<i>Selvstendig næringsdrivende (enkeltpersonforetak)</i>	
Overskuddet skattlegges løpende som alminnelig inntekt på eierens hånd. Aktive eiere skattlegges i tillegg etter delingsmodellen med en progressiv skatt (trygdeavgift og toppskatt) på en beregnet arbeidsdel av selskapets overskudd.	Overskuddet skattlegges løpende som alminnelig inntekt på eierens hånd. Foretaksmodellen: Eieren skattlegges i tillegg med en progressiv skatt (trygdeavgift og toppskatt) på løpende overskudd etter fradrag for en beregnet risikofri avkastning på kapitalen. <i>Ikrafttredelse:</i> 1.1.2006

Kilde: Finansdepartementet.

Aksjeutbytter og -gevinster til personlige aksjonærer skattlegges etter *aksjonærmodellen*, mens *deltakermodellen* bestemmer skattleggingen av utdeling fra deltakerlignede selskaper (ansvarlig selskap, kommandittselskap mv.) til den enkelte deltaker. Aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper skiller seg fra hverandre blant annet ved at overskuddet i aksjeselskaper skattlegges i selskapene (28 pst.), mens overskuddet i deltakerlignede selskaper fordeles på deltakerne og skattlegges hos disse (28 pst.). Selve uttaksbeskatningen er imidlertid den samme. Personlige aksjonærer og deltakere betaler 28 pst. skatt på den uskermede delen av utbytter/uttak fra selskapene. Sammen med ordinær 28 pst. skatt på selskapenes inntekter er dermed den maksimale marginale skatten på eierinntekt hevet fra 28 pst. før reformen til 48,16¹ pst. etter reformen. Alt i alt sammenfaller beskatningsløsningene for henholdsvis personlige deltakere og personlige aksjonærer i stor grad.

For selvstendig næringsdrivende er det ikke et tilsvarende skille mellom virksomhetsøkonomien og eierens private økonomi som mellom aksjonær og aksjeselskap. Aksjonærmodellen kunne derfor ikke benyttes for enkeltpersonforetak. I stedet ble *foretaksmodellen* innført. Foretaksmodellen inne-

bærer i likhet med den tidligere delingsmodellen at det beregnes en personinntekt som skattlegges med de progressive satsene som gjelder for arbeidsinntekter (trygdeavgift og toppskatt). For å sikre størst mulig grad av likebehandling med aksjonærmodellen og deltakermodellen fastsettes personinntekten ved at en beregnet risikofri avkastning på kapitalen trekkes fra i næringsinntekten. Den beregnede personinntekten fanger dermed opp både eventuell høy avkastning av kapitalen i foretaket og arbeidsavkastningen.

Samtidig med innføringen av utbytteskatt ble toppskattesatsene redusert til henholdsvis 9 og 12 pst., og den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønnsinntekter over 16 G ble fjernet. Høyeste marginalskatt på lønnsinntekt (inkludert arbeidsgiveravgift) ble dermed redusert fra 64,7 pst. i 2004 til 54,3 pst. i 2006, og har deretter vært uendret. Satsreduksjonene kombinert med utbytteskatten jevnet ut forskjellen mellom de marginale skattesatsene på eierinntekt og arbeidsinntekt så mye at lønnsomheten av inntektsskifting ble kraftig redusert, jf. figur 1.1. Dermed kunne delingsmodellen fjernes.

Skjerming av en avkastning tilsvarende risikofri rente for skatt utover ordinær inntektsskatt på 28 pst. sto sentralt i reformen. Skjermingen skulle hindre at utbytteskatten øker finansieringskostnaden ved norsk egenkapital. Skjerming ble ansett å være spesielt viktig for nystartede og små selska-

¹ $0,28 + 0,28 (1 - 0,28) = 0,4816$

per som ikke kan finansiere nye investeringer med tilbakeholdt overskudd, eller som har begrenset tilgang til kredittmarkedene eller internasjonale kapitalmarkeder. Store selskaper som kan finansiere sine investeringer gjennom det internasjonale kapitalmarkedet, påvirkes i liten grad av en norsk utbytteskatt.

Den årlige skjermingen for aksjonærer/deltakere beregnes som skjermingsrenten multiplisert med summen av aksjens kostpris/andelens anskaffelseskostnad og eventuell ubrukt skjerming fra tidligere år. Ubrukt skjerming blir dermed videreført til neste år med rente og kan trekkes fra i framtidige utbytter og gevinster knyttet til den samme aksjen/andelen. Skjermingsrenten for aksjonærer og deltakere er den gjennomsnittlige renten på tre måneders statskasseveksler det året skjermingen skal beregnes for. Samme skjermingsrente ligger til grunn for beregning av skjermingen i enkeltpersonforetak.

I tillegg til å finne en løsning på problemet med inntektsskifting var det behov for å endre skatleggingen av aksjeinntekter, som hadde en usikker side mot EØS-avtalen. Godtgjørelses- og RISK-reglene, som skulle forhindre dobbeltbeskatning av selskapsoverskudd, behandlet norske og grenseoverskridende aksjeinntekter forskjellig. For personlige aksjonærer ble dette regelverket overflødig ved innføringen av aksjonærmodellen. For selskaper ble RISK- og godtgjørelsesreglene erstattet med fritaksmetoden, som innebar at

utbytter og aksjegevinster mellom selskaper ble fritatt for skatt. Aksjeinntekter beskattes dermed først når de tas ut av selskapssektoren (aksjonærmodellen). Fritaksmetoden gjelder både innenlandske og grenseoverskridende aksjeinntekter mot EØS-området, og skulle dermed sikre at Norges forpliktelser etter EØS-avtalen ble ivaretatt. Metoden omfatter også selskaper som er deltakere i deltakerlignede selskaper. Hele systemet med godtgjørelse og RISK kunne fjernes ved innføring av skattereformen.

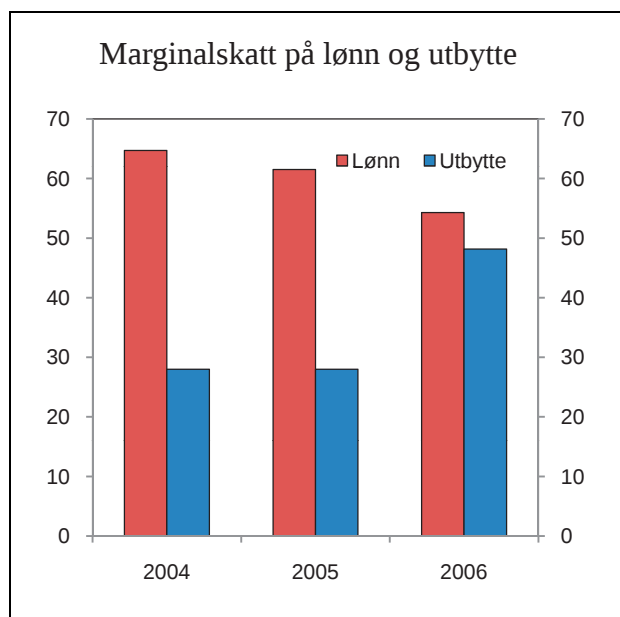
1.1.3 Departementets framgangsmåte for å evaluere reformen

Arbeidet med å evaluere skattereformen har vært bredt anlagt og pågått i departementet i lengre tid. Departementet har vurdert de økonomiske sidene ved skjermingsmodellene, likebehandling mellom inntektstyper og virksomhetsformer, fordelingsvirkninger av reformen, virkninger på arbeidstilbudet og administrative konsekvenser. Det har imidlertid av flere grunner ikke vært mulig å vurdere alle virkninger av reformen like grundig. For det første er det vanskelig å skille virkninger av reformen fra andre faktorer som påvirker den økonomiske utviklingen. For det andre har det gått relativt kort tid siden reformen ble gjennomført. Det betyr at kunnskapen om reformens virkninger vil øke etter hvert som en får mer tilgang på data. For det tredje er det tilgjengelige datamaterialet preget av tilpasninger til skattereformen.

I evalueringsprosessen har departementet involvert en rekke eksterne bidragsyttere. Det ble satt ut tre anbudsoppdrag for å få belyst de økonomiske og administrative virkningene av reformen:

- Statistisk sentralbyrå fikk i oppdrag å vurdere praktiske og teoretiske sider ved aksjonærmodellen og hvilken betydning eventuelle svakheter har for modellens nøytralitetssegenskaper.
- Statistisk sentralbyrå fikk i oppdrag å vurdere fordelingsvirkningene av skattereformen.
- Rambøll Management Consulting AS fikk i oppdrag å utrede de administrative kostnadene for selskaper, personlige skattytere og skatteetaten.

Det har vært avholdt to faglige seminarer med forskere og skatteeksperter fra Norge og utlandet. Departementet har også hatt nær kontakt med forskermiljøene i løpet av arbeidet. Særlig de økonomiske sidene ved aksjonærmodellen og behovet for og innretningen av skjermingsfradraget har vært tema for denne dialogen.



Figur 1.1 Marginalskatt på lønn og utbytte (inkl. selskapsskatt) 2004–2006. Inkludert høyeste arbeidsgiveravgift. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

Det har vært avholdt to møter med en kontaktgruppe med et bredt utvalg av sentrale aktører i norsk nærings- og samfunnsliv. Departementet har mottatt en rekke innspill fra denne gruppen, skriftlig og muntlig, som er behandlet grundig i forbindelse med evalueringen. Departementet har også vurdert enkelte andre forslag relatert til skattereformen som har kommet opp i ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med Dokument 8-forslag og innspill departementet har mottatt fra ulike organisasjoner.

1.2 Hovedresultater og vurderinger

Evalueringen som her presenteres, tegner etter departementets vurdering et svært positivt bilde av reformens virkninger. Tilpasningsmulighetene i det gamle systemet er i all hovedsak fjernet. Hvor mye man betaler i skatt, er nå langt mindre avhengig av hvordan arbeidsinntekten er opptjent eller virksomheten organisert. Utbytteskatten sammen med formuesskatten gjør at de mest velstående betaler vesentlig mer i skatt enn før, og lavere skatt på arbeid har bidratt til å styrke verdiskapingen gjennom økt tilbud av arbeidskraft. De administrative kostnadene er moderate, og utbytteskatten ser ikke ut til å ha hatt noen negativ virkning på kapitaltilgangen. Skattesystemet framstår som mer helhetlig enn før reformen.

Samtidig viser evalueringen at det er muligheter for noen forbedringer, først og fremst for å avskjære tilpasninger eller forenkle regelverket. Departementet vil også arbeide videre med tiltak som kan styrke fordelingsprofilen og bedre rammebetingelsene for næringsvirksomhet. Formuesskatten vil fortsatt stå sentralt for å sikre en god balanse mellom fordelingshensyn og næringshensyn, slik det er nedfelt i Soria Moria II-erklæringen. Departementet vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettene.

1.2.1 Fortsatt høy verdiskaping og effektiv ressursbruk

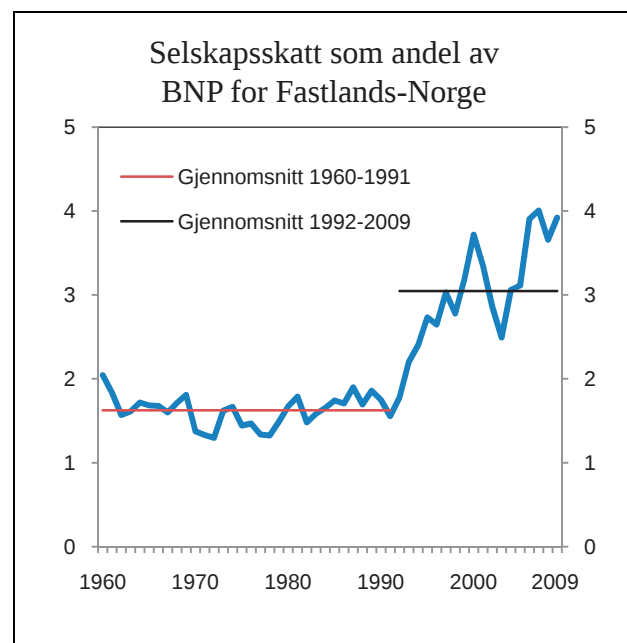
Skattesystemet ble gjennom 1992-reformen tuftet på prinsippene om likebehandling, brede skattegrunnlag og lave satser. Dette prinsipielle grunnlaget ble videreført gjennom skattereformen 2006 og har bidratt til å bevare de gode virkningene av en effektiv kapital- og bedriftsbeskatning.

Særlig var 1992-reformens fjerning av ulike avsetningsordninger og opprydding i avskrivningsregler viktig for å sikre at investeringene med den høyeste lønnsomheten før skatt også ble

foretrukket etter skatt. Det har medført at ressursene i større grad anvendes i samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter, og dermed økt den gjennomsnittlige avkastningen på investeringene. Dette viser seg også i en kraftig økning i skatteprovenyet fra selskapene etter 1992, målt i forhold til bruttonasjonalproduktet, jf. figur 1.2. Utviklingen i skatteproveny gjenspeiler både en positiv utvikling i norsk økonomi, god avkastning av investeringene og skattegrunnlag som samsvarer med reelle inntekter i selskapssektoren.

Den norske selskapsskattesatsen på 28 pst. har vært uendret siden 1992-reformen. Flere land har gjennomført tilsvarende reformer i selskapsbeskatningen som Norge gjorde i 1992. Dette har bidratt til en fallende gjennomsnittlig formell skattesats for EU-landene og OECD-området, og Norge har nå en noe høyere formell skattesats enn disse gjennomsnittene. Det relativt sterke fallet i gjennomsnittlig formell skattesats innenfor EU- og OECD-områdene har også sammenheng med at en del av de mindre landene har redusert selskapsbeskatningen for å tiltrekke seg investeringer.

Effektiv gjennomsnittsskatt gir et bedre grunnlag for å sammenligne det relative skatetrykket mellom land enn de formelle satsene. Den effektive gjennomsnittsskatten i Norge er noe høyere enn i våre naboland, men lavere enn i de store økonomiene, blant andre Frankrike, Tyskland og USA. Etter finanskrisen er det stor usikkerhet knyttet til hvordan OECD-landenes behov



Figur 1.2 Utlignet selskapsskatt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

for å håndtere høy statsgjeld vil kunne påvirke skattenivåene generelt og selskapsskattene spesielt.

Departementet mener at de samlede skattevilkårene for virksomheter som ønsker å etablere seg i Norge, er gode. I tillegg bidrar god infrastruktur, tilgang på godt kvalifisert arbeidskraft, godt fungerende finansielle markeder og et stabilt og forutsigbart regelverk vesentlig til gode samlede rammebetingelser for næringsvirksomhet i Norge.

Tilstrekkelig tilgang til kapital er avgjørende for å få gjennomført lønnsomme prosjekter. Store, norske virksomheter med god tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet har generelt muligheter til å få finansiert sine investeringer, uavhengig av den norske utbytteskatten. Skjermingsfradraget i utbytteskatten er derfor spesielt viktig for små, nyetablerte selskaper som er avhengige av norsk egenkapital. Evalueringen indikerer nettopp at det særlig er nystartede selskaper med lav inntjening som er avhengig av ny aksjekapital. Etter hvert dekkes mer av finansieringsbehovet av opptjent egenkapital og gjeld.

Departementet vil peke på at tilgjengelig statistikk ikke viser tegn til endringer i selskapenes finansieringsstruktur som ikke kan forklares med de forventede tilpasningene rett før og etter reformen eller med den generelle konjunkturutviklingen. Dette tyder på at investorene og selskapene oppfatter skattesystemet som nøytralt også etter skattereformen 2006. Det er derfor grunn til å tro at skjermingsfradraget har fungert etter hensikten, slik at utbytteskatten ikke har hatt uheldige virkninger for kapitaltilgangen, investeringene og hvordan investeringene er finansiert.

Ved gjennomføringen av skattereformen 2006 ble det lagt vekt på at reformen skulle styrke insentivene til å arbeide. Det er grunn til å tro at reformen har hatt gode virkninger på arbeidstilbudet. Ifølge analyser gjennomført av Statistisk sentralbyrå har reduksjonen i toppskattesatsene og økningen av minstefradraget økt arbeidstilbudet, i første rekke for gifte og samboende kvinner. Statistisk sentralbyrå har anslått at om lag 20 pst. av lettelsene i lønnsbeskatningen over tid vil komme tilbake i form av økte skatteinntekter som følge av høyere arbeidstilbud.

Skattereformen har bidratt til at ulike deler av skattesystemet er tettere sammenvevd nå enn før reformen. Blant annet kan ikke nivået på de høyeste marginalsattesatsene på arbeidsinntekt være vesentlig høyere enn marginalsakten på aksjeinntekt hvis en ønsker å unngå alvorlige skattejusteringer og svakere reell omfordeling.

Videre er beskatningen av eierinntekt basert på en felles metode uavhengig av om inntekten stammer fra enkeltpersonforetak, deltakerlignet selskap eller aksjeselskap. Endres skattereglene for én av virksomhetsformene, vil det normalt medføre et endringsbehov også for de andre. Departementet mener at den sterke koblingen mellom ulike deler av skattesystemet styrker tilliten til at systemet i hovedtrekk vil være stabilt framover. Stabile skatteregler øker tryggheten for at det fortsatt vil være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge.

1.2.2 Redusert skattetilpasning og økt likebehandling av virksomhetsformer

Reformen har ført til redusert skattetilpasning. Problemet med at mange kunne oppnå store skattebesparelser gjennom enkle tiltak for å kamuflere arbeidsinntekter som kapitalinntekt, er kraftig redusert. Den gjenstående forskjellen i beskatningen av arbeidsinntekter og aksjeinntekter utgjør nå maksimalt 6,1 prosentpoeng. For eiere med høy arbeidsavkastning (over toppskattens trinn 2) kan satsforskjellen ha en viss betydning for valget mellom å organisere virksomheten som enkeltpersonforetak eller som aksjeselskap med mulighet til å ta ut utbytte. Men muligheten for å oppnå store skattebesparelser ved å få skattlagt arbeidsinntekt som aksjeinntekt er betydelig redusert.

For en aksjonær som arbeider i eget selskap, vil satsforskjellen ha betydning for valget mellom lønn og utbytte. Hvis skatt på utbytte er 48,2 pst., dvs. at eventuell skjerming er oppbrukt, vil det være lønnsomt å ta ut lønn inntil trinn 1 i toppskatten (471 200 kroner i 2011) for de fleste. For de som fullt ut omfattes av de nye opptjeningsreglene for pensjon i folketrygden, vil det normalt lønne seg å ta ut lønn inntil 7,1 G (547 760 kroner basert på anslått gjennomsnittlig G for 2011) for å få høyere pensjon. Satsforskjellen mellom lønn i trinn 1 og utbytte er 3,4 pst., mens pensjonsopptjeningen, som riktignok skal beskattes ved utbetaling, er 18,1 pst. Utover 7,1 G vil det uansett være lønnsomt å ta ut utbytte framfor lønn.

Departementet vil understreke betydningen av at marginalsakten på aksjeinntekt, beregnet personinntekt og lønn holdes om lag like. Det er avgjørende for at inntektsskifting ikke på nytt skal bli lønnsomt. Det er etter departements vurdering høy risiko forbundet med å øke satsforskjellen. Det vises i den forbindelse til delingsmodellen, som fungerte godt da den ble innført, men som etter hvert mistet sin evne til å forhindre inntekts-

skifting fordi modellen gradvis ble fjernet fra det prinsipielle utgangspunktet.

Departementet har lagt vekt på å få evaluert skattesystemets grad av likebehandling av ulike virksomhetsformer. En reell sammenligning av enkeltpersonforetak og aksjeselskap forutsetter at det er de samlede skattereglene som vurderes, og ikke forskjeller mellom enkeltelementer. Departementet har derfor gjennomført en rekke beregninger av gjennomsnittlig skatt for ulike virksomhetsformer. Det er lagt til grunn samme forutsetninger om nivå og avkastning på realkapital, arbeidsavkastning, driftsutgifter mv. for de ulike virksomhetsformene, slik at sammenligningen rendyrker betydningen av forskjell i skatteregler.

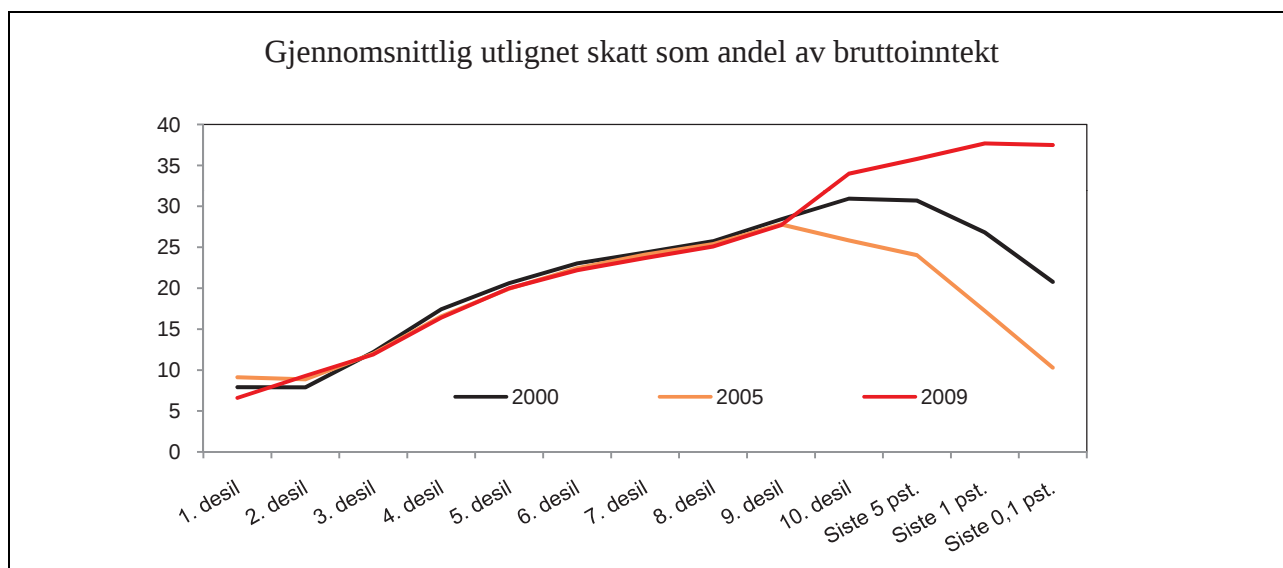
Hovedkonklusjonen fra disse beregningene er at gjennomsnittsskatten varierte relativt mye mellom virksomhetsformer før reformen, men at det etter reformen er blitt stor grad av likebehandling når det ses bort fra primærnæringsenes særskilte skattefordeler (blant annet jordbruksfradraget på inntil 142 000 kroner og fiskerfradraget på inntil 150 000 kroner). I noen tilfeller kan gjennomsnittsskatten for aktive aksjonærer bli noe lavere enn for enkeltpersonforetak med tilsvarende inntekt. Det gjelder i første rekke ved lav og moderat arbeidsavkastning, og skyldes at aktive aksjonærer kan velge å ta ut arbeidsinntekt og dermed få minstefradrag.

1.2.3 Mer omfordeling

Reformen har ført til at like inntekter skattlegges mer likt, og at omfordelingen gjennom skattesystemet er betydelig styrket. Den økte omfordelingen er et robust resultat som bekreftes av en rekke forskjellige analyser med ulike metoder gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB). Målt med en indikator for omfordeling (Reynold-Smolensky-indeksen) anslår SSB at omfordelingen har økt med i overkant av 10 pst. fra 2005 til 2008.

Det er i første rekke utbytteskatten og forbedringene i formuesskatten som har bidratt til økt omfordeling. Særlig har fjerningen av aksjerabatten og den særskilte regelen om nedsetting av formuesskatten for personer med svært høy formue og lav inntekt (80-prosentregelen) gjort skattesystemet vesentlig strammere for den mest velstående delen av befolkningen, som stort sett får sine inntekter fra betydelige aksjeformuer.

Figur 1.3 viser gjennomsnittsskatten for hver tittel (desil) av skattyterne når disse deles inn etter størrelsen på inntekten. Gjennomsnittsskatten øker med inntekten for hoveddelen av skattyterne. Innenfor de to laveste inntektsgruppene har beskatningen over perioden 2000–2009 blitt noe mer progressiv, med lavere skatt på de laveste inntektsnivåene. For det store flertallet har det vært små endringer i skattebelastningen. For tildelen med høyest inntekt har det imidlertid vært store variasjoner i skattebelastningen over perioden.



Figur 1.3 Gjennomsnittlig utlignet skatt¹ som andel av bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. Personene er rangert etter stigende inntekt og deretter delt inn i ti like store grupper (desiler). Prosent. 2000–2009

¹ Omfatter trygdeavgift, skatt på alminnelig inntekt (med utbytte), toppskatt og formuesskatt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Skattestatistikk for personer).

Før reformen sank gjennomsnittsskatten med økende inntekt på de høyeste inntektsnivåene. Etter reformen er skattesystemets progressivitet blitt klart styrket ved at gjennomsnittsskatten øker også for dem med høyest inntekt.

Reduksjonen i toppskattesatsene og fjerningen av den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønnsinntekter over 16 G har dempet den formelle progresjonen i skattleggingen av arbeidsinntekt. Disse lettelsene viser seg imidlertid å ha betydd langt mindre for de samlede fordelingsvirkningene enn utbytteskatten og endringene i formuesskatten. Det er heller ikke å vente at økningen i merverdiavgiften fra 24 pst. til 25 pst., som bidro til å finansiere reformen, og som er svakt regressiv med bruttoinntekt, skulle endre bildet.

1.2.4 Moderate administrative kostnader

Det har vært krevende å få belyst de administrative kostnadene knyttet til reformen både for selskaper, personlige skattytere og skatteetaten. For det første er det i mange tilfeller vanskelig å tallfeste administrative kostnader og hvordan disse endres som følge av en reform. For det andre er det vanskelig å tallfeste eventuelle motsvarende gevinster i form av for eksempel bedre kvalitet på ligningen og økt likebehandling av skattyterne. Departementet mener likevel at kostnadsanslagene, vurderingene og analysene som departementet har innhentet, samlet sett gir grunnlag for å konkludere med at de administrative kostnadene har vært moderate.

Skattereformen 2006 bød på enkelte særlige utfordringer av administrativ art, særlig knyttet til aksjonærmodellen. Når skjermingen av risikofri avkastning på aksjene skjer hos den enkelte aksjonær, må det fastsettes en kostpris allerede ved ervervet av aksjene, slik at en får en korrekt beregning av den enkelte aksjonærens skjermingsfradrag det enkelte år. Ved innføring av reformen måtte det også framskaffes og registreres kostpriser for alle aksjer eid av personlige aksjonærer.

Aksjonærmodellen ble innført etter en avveining mellom på den ene siden hensynet til å oppnå målene for reformen og på den andre siden hensynet til ligningsmyndighetenes innkrevningskostnader og skattyternes etterlevelseskostnader. Sentralt i denne avveiningen sto aksjonærregisteret. Departementet mente at et velfungerende aksjonærregister ville bety at de administrative

kostnadene ved reformen ble akseptable. Departementet la også noe vekt på at et aksjonærregister med løpende fastsetting av kostpriser mv. ville lette kontrollarbeidet for ligningsmyndighetene, og at kvaliteten på ligningen ville bli bedre.

Det er etter departementets syn vesentlig å skille mellom overgangskostnader knyttet til innføringen av reformen og de mer varige endringene i administrative kostnader. Det var visse overgangsproblemer ved innføringen, særlig knyttet til aksjonærregisteret som skulle håndtere all informasjon knyttet til den nye aksjebeskatningen. Problemene med feil og mangler i aksjonærregisteret skapte merarbeid både for skatteetaten, selskapene og aksjeeierne. Oppstartsproblemer knyttet til aksjonærregisteret kan imidlertid ikke tilskrives reformen alene fordi registeret også fyller en viktig funksjon i den ordinære gevinstbeskatningen av aksjer.

Aksjonærregisteret fungerer nå i store trekk tilfredsstillende og bidrar til å øke kvaliteten på selvangivelsen og redusere risikoen for feil. De administrative kostnadene ved å drifte aksjonærregisteret er relativt beskjedne.

For personlige aksjonærer kan opplysningene fra aksjonærregisteret oppfattes som vanskelige å etterprøve og dermed gi opphav til økt tidsbruk. På den annen side får aksjonærene tilsendt all nødvendig informasjon om aksjer som er registrert i aksjonærregisteret, for beregning av gevinst og tap ved realisasjon. Dette innebærer en forenkling for aksjonærene sammenlignet med systemet før aksjonærregisteret ble etablert.

Deltakermodellen har trolig ført til noe økte administrative kostnader, særlig knyttet til reglene om kvartalsvis fastsetting av innskudd, jf. kapittel 7. Departementet arbeider derfor med forenklinger som kan redusere de administrative kostnadene.

For enkeltpersonforetak ble metoden for å beregne personinntekt i stor grad videreført fra delingsmodellen. Dette tilsier at skattereformen ikke har medført store endringer i arbeidsbyrde eller administrative kostnader for denne gruppen.

For skatteetaten har de administrative kostnadene ved reformen først og fremst vært knyttet til å etablere og utvikle aksjonærregisteret. I tillegg til rene utviklingskostnader medførte overgangen til nytt regelverk og innkjøringen av registeret ekstra belastning på etaten. Dette er overgangskostnader som nå er faset ut.

1.2.5 Nærmere om de ulike beskatningsmodellene

Aksjonærmodellen

Departementet mener at det bærende prinsippet for skattereformen om å skjerme en avkastning tilsvarende risikofri avkastning bør ligge fast. En fjerning av skjermingen ville innebære en betydelig risiko for sterke vridningsvirkninger og for at den samlede skattebyrden på aksjer ville bli svært høy.

Departementet mener det er avgjørende at skjermingsreglene har en klar prinsipiell forankring. Innføres det begrensninger, vil skjermingsfradraget langt på vei miste sin funksjon. Departementet har sett nærmere på muligheten for å innføre en øvre grense for skjermingsfradraget eller å begrense skjermingen til aksjer i ikke-børsnoterte selskaper, men kan ikke anbefale slike løsninger. Alle begrensninger på skjermingen av betydning vil bryte med det grunnleggende prinsippet for aksjonær- og selskapsbeskatningen om at skattereglene ikke skal påvirke omfanget av investeringene og hvordan disse finansieres. Slike begrensninger vil dessuten forsterke motivene til og mulighetene for skattetilpasninger og reise store praktiske utfordringer.

Skjermingsfradraget er i dag knyttet til den enkelte aksjen, og ubenyttet skjermingsfradrag etter realisasjon går tapt. Departementet har vurdert muligheten for å gjøre aksjebeskatningen mer nøytral i praksis ved å åpne for at resterende, ubenyttet skjermingsfradrag etter realisasjon kan samordnes med annen aksjeinntekt eller all alminnelig inntekt og framføres. Uten mottiltak ville slik samordningsadgang gi arbitrasjemuligheter som la grunnlaget for et marked for omsetning av aksjer rundt årsskiftet. Det skyldes at skjermingsfradraget for hele inntektsåret gis til eieren av aksjen den 31. desember. Personlige skattytere ville med ubetydelig kostnad og risiko kunne «kjøpe» skjermingsfradrag fra selskapsaksjonærer som ikke har nytte av skjermingen, og dermed redusere skatten på andre inntekter. Det finnes gjennomførbare, men administrativt kompliserte løsninger for å avskjære slike tilpasninger, herunder krav til eiertid eller deling av skjermingsfradraget etter eiertid gjennom året. Departementet har imidlertid kommet til at hensynet til økt symmetri i slike tilfeller ikke er så tungtveiende at det forsvarer økte administrative kostnader og et langt mer komplisert regelverk.

Korreksjonsinntektsregelen skal sikre at all inntekt som ligger til grunn for utbytteutbetaling, er skattlagt på selskapets hånd. Regelen om

beregning av korreksjonsinntekt ble ikke endret i forbindelse med skattereformen. Regelen er relevant i tilfeller der det regnskapsmessige overskuddet er større enn det skattemessige, og påvirker først og fremst tidspunktet for skattlegging. Med unntak av konkurstilfeller vil det ubeskattede overskuddet uansett bli beskattet på et senere tidspunkt. I praksis venter selskapene gjerne med å betale ut utbytte basert på ubeskattet kapital for å unngå korreksjonsinntekt. Etter innføring av aksjonærmodellen betyr dette at også statens inntekter fra utbytteskatten utsettes. I lys av dette, og at regelverket er svært komplisert, har departementet kommet til at regelen om korreksjonsinntekt bør avvikles.

Departementet har vurdert et innspill fra Aksjonærforeningen m.fl. om å innføre en aksjesparekonto som gir utsatt skatt også for personer som eier aksjer direkte, så lenge investeringen holdes på en lukket konto. Tiltaket er først og fremst rettet mot personer som investerer en vesentlig sum i aksjer, men ikke så mye at de mener det svarer seg å opprette et investeringsselskap.

Departementet mener forslaget om en aksjesparekonto med utsatt beskatning for personlige aksjonærer, er svakt begrunnet. Fritaksmetodens begrunnelse er hensynet til å unngå kjedebeskatning innenfor selskapssektoren, og er relevant for investeringsselskaper, men ikke for personlige aksjonærer. Muligheten et investeringsselskap gir til å utsette utbytteskatten, gir ingen skattebesparelse over tid som kan tilsi at de som eier aksjer direkte, bør få samme muligheten. Eie gjennom et investeringsselskap gir imidlertid investor en fordel ved at tap og gevinster på ulike aksjer kan samordnes på selskapsnivå. Skjermingen for inntekt fra investeringsselskap er knyttet til innskuddet i investeringsselskapet, mens skjermingen ved direkte aksjeeie er knyttet til den enkelte aksje. Å innføre en aksjesparekonto ville være et lite målrettet tiltak hvis hensikten var å øke samordningsmulighetene for personlige aksjonærer.

I tillegg har forslaget om en aksjesparekonto flere problematiske sider. For det første ville ordningen komplisere regelverket og blant annet kreve avklaringer av forholdet til EØS-reglene. For det andre ville ordningen komplisere forholdet mellom investorer og markedet. Investor må velge mellom skatteregler som tilsynelatende gir ulik skatt, men som har om lag samme økonomiske realiteter. Ordningen kan bli et fordyrende mellomledd mellom den personlige aksjonæren og verdipapirmarkedet. For det tredje ville det initiale provenytapet kunne bli stort, samtidig som

det bygges opp store latente skatteforpliktelser. Mulighet for tilpasninger gjennom handler rundt årsskiftet kan dessuten gi et betydelig varig prove-nytap.

Deltakermodellen

Departementet mener deltakermodellen gir tilfredsstillende likebehandling av deltakere og aksjonærer, og tilrår at hovedtrekkene i deltakermodellen videreføres. Samtidig er det særtrekk i beskatningsløsningen for deltakerlignede selskaper som gjør den mer komplisert enn løsningen for aksjonærer og aksjeselskaper. Dette må ses i sammenheng med at ligningen gjennomføres hos hver enkelt deltaker. Systemet reiser blant annet spørsmål om fordeling av skattegrunnlag mellom kommuner. Langt på vei er dette utfordringer som også eksisterte før deltakermodellen ble innført i 2006.

Videre er beregningen av deltakernes innskudd i selskapet administrativt krevende for skattyterne og skatteetaten. Det er også visse beregningstekniske problemer knyttet til fradragbegrensning for kommandittister. Departementet vil arbeide videre med mulige forenklinger og forbedringer, blant annet på de nevnte områdene. Departementet tar sikte på å sende endringsforslag på høring i løpet av 2011.

Foretaksmodellen

Departementet mener at foretaksmodellen har fungert godt i lys av reformens mål om økt skattemessig likebehandling. Innføringen av foretaksmodellen, aksjonærmodellen og deltakermodellen har bidratt til mer lik beskatning av lønnstakere og næringsdrivende som enten driver gjennom selskap eller enkeltpersonforetak.

Departementet legger vekt på at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge, uavhengig av om virksomheten drives som et enkeltpersonforetak eller et selskap. Skattereglene bør ikke stå i veien for å organisere virksomheten på den måten som er mest hensiktsmessig fra et forretningsmessig ståsted. Departementet mener derfor at foretaksmodellen i hovedsak bør videreføres i dagens form, blant annet bør skjermingsrenten og skjermingsfradraget for enkeltpersonforetak fastsettes som i dag. Departementet vil samtidig peke på at lønnsfradraget ikke har en god begrunnelse i skjermingsmetoden, og at den gir enkeltpersonforetak med ansatte en fordel sammenlignet med tilsvarende virksomhet organisert som aksjeselskap.

Enkeltpersonforetak beskattes løpende for personinntekt, mens aksjonærer kan velge å utsette utbytteskatten ved å utsette utbytte. Dette har ført til et forslag om å innføre en avsetningsordning for enkeltpersonforetak som vil gjøre det mulig for enkeltpersonforetak å utsette skatten på hele eller deler av personinntekten. Forslaget begrunnes gjerne med at den løpende beskatningen av enkeltpersonforetak kan gi en likviditetsulempe for enkelte virksomheter. Enkeltpersonforetak som går med overskudd, kan ha noe mindre disponible midler tilgjengelig i virksomheten enn aksjeselskap som ikke deler ut utbytte.

En slik mulig likviditetsulempe for enkeltpersonforetak kan imidlertid ikke forsvare en generell avsetningsordning som er kostbar og komplisert, og som vil skape behov for tett oppfølging gjennom regnskap og revisjon og økt ligningsmessig kontroll med skjulte utdelinger. Likviditetsargumentet kan heller ikke være sterkest for de virksomheter som går med overskudd og har penger å avsette. En avsetningsordning ville dessuten medføre en viss forskjellsbehandling til fordel for enkeltpersonforetak. Det skyldes at enkeltpersonforetak, som står overfor en progressiv satsstruktur, kunne redusere samlet skatt ved å jevne ut inntekten over tid. Aksjonærer, som står overfor en flat skattesats (28 pst.), har derimot ingen slik fordel av å jevne ut inntektene. Heller ikke lønnstakere kan velge å utsette inntekten for å redusere skatten over tid.

En avsetningsordning kan medvirke til innelåsing av kapital dersom skattyterne oppfatter det som en fordel å kunne skyve på skatten. Fjerning av ordninger som låste kapitalen inne, var et vesentlig tiltak i 1992-reformen for å sikre bedre flyt av kapital og høyere kapitalavkastning. Etter departementets syn er det dessuten uheldig med ordninger som bygger opp store latente skatteforpliktelser.

Fritaksmetoden

Fritaksmetoden skal hindre at inntekt blir beskattet flere ganger i selskapskjeder. Sammen med aksjonærmodellen bidrar fritaksmetoden til at inntekt beskattes én gang i selskapssektoren, og at aksjeinntekt ut over en risikofri avkastning beskattes når den tas ut av selskapssektoren. Etter departementets syn har fritaksmetoden stort sett virket i tråd med forutsetningene. Departementet foreslår derfor at hovedtrekkene i fritaksmetoden videreføres. Departementet vil imidlertid arbeide videre med enkelte endringer

som kan avskjære tilpasningsmuligheter eller bidra til forenkling.

Selskapene kan gjennom visse tilpasninger utnytte forskjellene mellom de særskilte reglene for beskatning av aksjeinntekter i selskaper og de alminnelige skattereglene. For eksempel kan et selskap foreta investeringer gjennom et datterselskap som etableres med lite egenkapital og med lån fra morselskapet. Går virksomheten i datterselskapet dårlig, kan morselskapet få fradrag for store deler av investeringen som tap på fordring. Hvis selskapet går godt, vil derimot avkastningen komme som skattefri aksjeinntekt. Dette kan tale for å avskjære fradrag for tap på fordring mellom nærstående selskaper. Departementet vil arbeide videre med forslag til en slik regel.

Tilsvarende skaper fritaksmetoden insentiver til å tilpasse overdragelsesform avhengig av om skattyterne er i en gevinst- eller tapssposisjon. Ved tap kan det lønne seg å selge eiendelene i et selskap, slik at en får fradrag, mens det ved gevinst kan lønne seg å selge aksjene for å komme under fritaksmetoden. I forbindelse med innføringen av fritaksmetoden ble mulige mottiltak vurdert, men ikke foreslått. Departementet går heller ikke nå inn for særskilte tiltak på dette området.

Treprosentregelen i fritaksmetoden er en sjablongregel som pålegger selskapene å inntektsføre tre prosent av inntekter som er skattefrie etter fritaksmetoden, som en motvekt til at kostnader knyttet til de skattefrie inntektene er fradragsberettigede. Departementet går inn for å endre treprosentregelen slik at bare utbytter omfattes. Det vil forenkle regelverket betydelig fordi selskapene dermed slipper å beregne gevinst og tap ved realisasjon av aksjer. Departementet vil også vurdere behovet for enkelte justeringer i anvendelsesområdet for treprosentregelen.

For at fritaksmetoden skal gjelde når et selskap realiserer en andel i et deltakerlignet selskap, må minst 90 pst. av aksjebeholdningen i det deltakerlignede selskapet kvalifisere under fritaksmetoden. Denne sjablongregelen åpner for tilpasninger. Departementet vil vurdere regelendringer som reduserer rommet for slike tilpasninger.

Fritaksmetoden har vært kritisert fordi den ikke har krav til størrelse på eierandel for investeringer innenfor Norge og øvrige EØS-stater. Departementet har vurdert hvorvidt det bør innføres en slik begrensning i fritaksmetoden. Departementet har konkludert med at hensynet til å unngå kjedebeskatning er like relevant ved porteføljainvesteringer, og at det derfor ikke bør innføres

et slikt eierkrav som ville komplisere systemet og åpne for tilpasninger.

Departementet har også vurdert enkelte rettslige problemstillinger knyttet til anvendelse av fritaksmetoden på grenseoverskridende investeringer, herunder vilkårene for at inntekter som stammer fra, eller mottas av, selskaper hjemmehørende i utlandet, skal kvalifisere under fritaksmetoden. Gjennomgangen viser at EØS-avtalen og tilhørende EU-/EØS-praksis setter skranker for hvilke begrensninger man kan gjøre i fritaksmetodens anvendelse overfor selskaper hjemmehørende i EØS. Departementet vil imidlertid vurdere nyere trekk i rettsutviklingen og tilpasse regelverket dersom dette skulle anses formålstjenlig.

1.2.6 Formuesskatten

Formuesskatten ble vurdert både i forbindelse med 1992-reformen og 2006-reformen. Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14) anbefalte å videreføre formuesskatten for personer, både ut fra hensynet til fordeling og effektiv ressursbruk. Skatteutvalget (NOU 2003: 9) mente derimot at utviklingen med økt kapitalmobilitet og sterkere skattekonkurranse mellom land tilsa at formuesskatten burde trappes gradvis ned og erstattes med økt skatt på fast eiendom. Bondevik II-regjeringen fulgte opp Skatteutvalgets forslag om å trappe ned formuesskatten med sikte på avvikling, men ikke at dette skulle motsvares av økt skatt på eiendom.

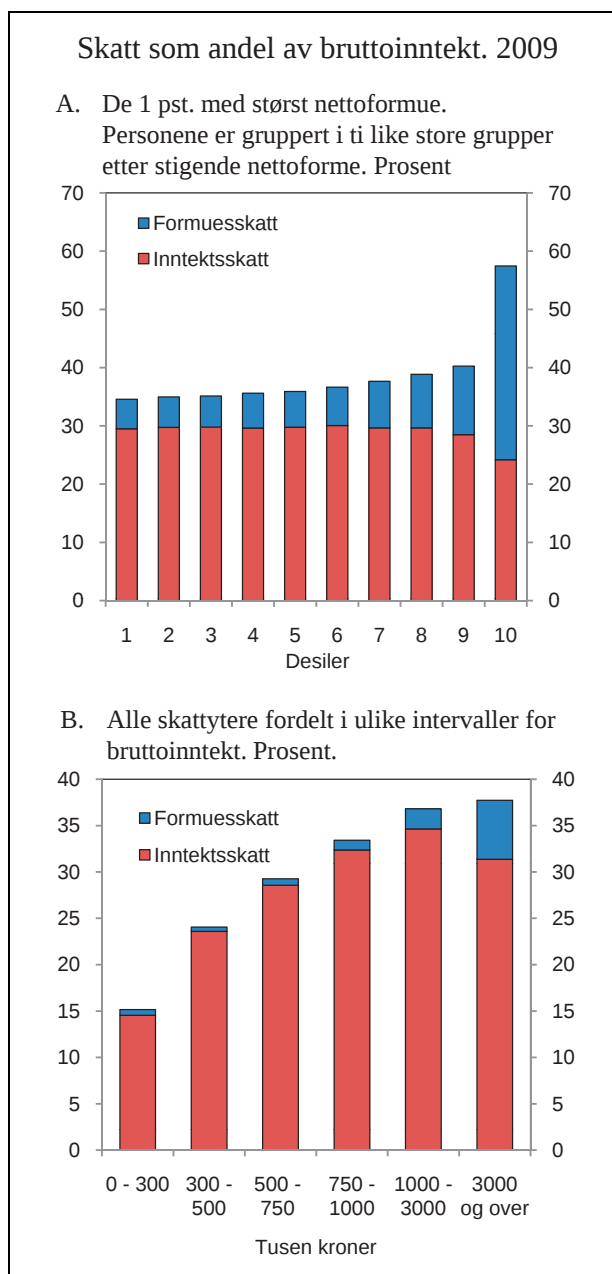
Regjeringen har derimot helt fra den overtok høsten 2005 vært opptatt av å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet, og at formuesskatten skulle spille en viktig rolle i dette. I forbindelse med Regjeringens oppfølging av skattereformen har derfor formuesskatten blitt et mye sterkere fordelingspolitisk supplement til inntektsskatten enn den var før. Formuesskatten sikrer at skattesystemet fungerer progressivt også på de høyeste inntektsnivåene, jf. figur 1.4.

Den samlede skatten på kapital, som omfatter både formuesskatt og inntektsskatt, påvirker både sparing og investeringer. Høy samlet skatt på kapital reduserer lønnsomheten av å spare og dermed lønnsomheten av å investere for norske investorer. Men formuesskatten gjør i utgangspunktet ikke investeringer i Norge mindre interessante for norske investorer enn investeringer i utlandet. Derimot kan formuesskatten i noen grad begrense kapitaltilgangen for bedrifter som er henvist til det norske kapitalmarkedet. Ulikheter i formuesverdsettingen favoriserer eiendomsinvesteringer og kan derfor i noen grad vri investerin-

gene bort fra aksjeinvesteringer. Det kan dermed redusere den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen av kapitalen.

Samlet sett er det en avveining i formuesskatten mellom fordelingshensyn og næringshensyn. Regjeringen vil opprettholde formuesskatten, men arbeide for endringer som bidrar til mer rettferdig fordeling og bedre rammebetingelser for norsk næringsliv, i tråd med den politiske plattformen i Soria Moria II. En vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettene.

Å innføre formuesskattefritak for såkalt arbeidende kapital, slik blant andre NHO går inn for, gir ingen god avveining mellom fordelings- og næringshensyn. Et fritak for hele eller deler av den «arbeidende» kapitalen kommer i sterk konflikt med hensynet til likebehandling av ulike virksomhetsformer og typer kapital, har dårlige fordelingsvirkninger, vil medføre store administrative problemer for skattemyndighetene, og gir nye muligheter for skattetilpasninger. Regjeringen går derfor ikke inn for å innføre et slikt fritak.



Figur 1.4 Skatt på inntekt og formue i 2009 som andel av bruttoinntekt for ulike intervaller for bruttoinntekt. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Del II
Virkninger av reformen

2 Likebehandling av inntekter og virksomhetsformer

2.1 Lønnsomheten av tilpasninger før og etter reformen

Etter innføringen av det todelte inntektsskattesystemet i 1992-reformen ble det lønnsomt å tilpasse seg slik at faktisk arbeidsinntekt ble skattlagt som kapitalinntekt (utbytte/gevinst) med langt lavere sats enn for arbeidsinntekt. Slik inntektsskifting skulle avverges gjennom delingsmodellen, som skulle fastsette hvor stor andel av virksomhetsinntekten som stammet fra henholdsvis arbeidsinnsats og kapital. I 2006-reformen ble delingsmodellen fjernet. I stedet for å ha særlige regler innrettet mot å fjerne *muligheten* for tilpasninger, rettet man seg inn mot å fjerne *motivet* for tilpasninger ved å utjevne de høyeste skattesatsene på ulike inntektsarter.

Det prinsipielle grunnlaget for satsforskjellen i det todelte inntektsskattesystemet fra 1992 var at fordelingshensyn skulle ivaretas gjennom en progressiv skattlegging av brutto arbeids- og pensjonsinntekter, mens hensynet til effektiv ressursbruk skulle være førende for skattleggingen av (netto) kapitalinntekter til personer, som i likhet med selskapsoverskudd ble skattlagt med en flat sats på 28 pst.

Systemet besto av to skattegrunnlag, alminnelig inntekt og personinntekt. Alle skattepliktige, både personer og foretak, ble ilagt en flat skatt på 28 pst. på alminnelig inntekt. Alminnelig inntekt for personer består av alle typer skattepliktige inntekter, også arbeidsinntekter, fratrullet standardfradrag og fradragsberettigete utgifter som gjeldsrenter mv. Den flate skattesatsen på alminnelig inntekt sikret at alle fradrag, herunder fradrag for kapitalkostnader, fikk lik skattemessig verdi for alle skattytere. Personlige skattytere skulle i tillegg betale trygdeavgift og eventuell toppskatt av personinntekten. Personinntekten omfatter inntekt fra arbeid og pensjon uten fradrag av noen art. For å unngå at inntekter som var skattlagt på selskapsnivå, også ble skattlagt på personnivå, ble godtgjørelsesfradraget for utbytter og RISK-systemet for aksjegevinster innført.

Det generelt lave og flate skattenivået på kapitalinntekter fra 1992 (28 pst.) var opprinnelig plan-

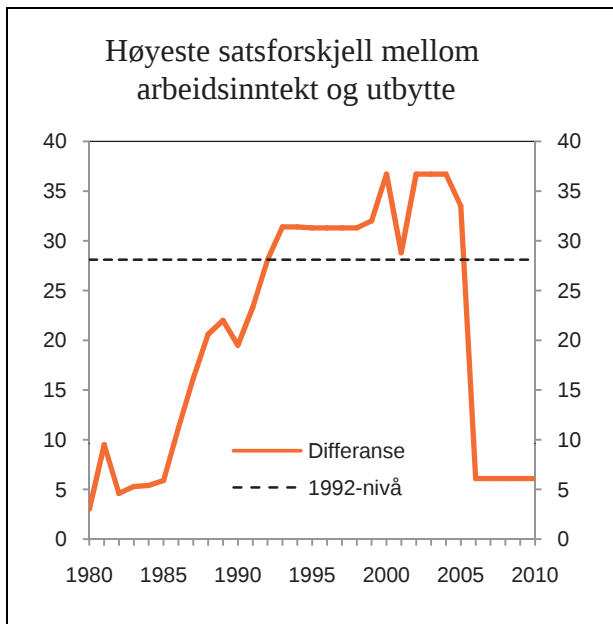
lagt kombinert med en senere reform av formuesbeskatningen, slik at den samlede kapitalbeskatningen ikke skulle bli urimelig lav sammenlignet med arbeidsbeskatningen. Av ulike grunner ble det ikke noe av en slik formuesskattereform i 1990-årene.

Delingsmodellen gjaldt for enkeltpersonforetak, aktive eiere i aksjeselskap og deltakere i deltakerlignede selskap. Arbeidsavkastningen, eller såkalt beregnet personinntekt, ble bestemt ved å ta utgangspunkt i netto næringsinntekt og deretter trekke fra beregnet kapitalinntekt. Kapitalinntekten ble fastsatt ved å multiplisere kapitalen i virksomheten med en kapitalavkastningsrate som skulle tilsvare markedsrenten pluss et risikotillegg. Beregnet personinntekt inngikk i personinntektsgrunnlaget og ble ilagt trygdeavgift og eventuell toppskatt. Det sikret likebehandling med lønnstakere.

Delingsmodellen var svært viktig i 1992-reformen og skulle danne en bro mellom de ulike delene i inntektsskattesystemet. Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14 *Bedrifts- og kapitalbeskatning – en skisse til reform*), som utredet grunnlaget for reformen i 1992, pekte imidlertid på at selv med en delingsmodell måtte ikke forskjellen i marginalsattesatser bli for stor dersom en skulle unngå tilpasninger for å omdanne arbeidsinntekter til kapitalinntekter (inntektsskifting).

Forskjellen i marginalsatt økte betydelig etter 1992. Dette illustreres i figur 2.1, som viser utviklingen i den marginale satsforskjellen mellom arbeidsinntekter (inkludert arbeidsgiveravgift) og utbytter fra 1980 til 2010. I 2004 var høyeste marginalsattesats på arbeidsinntekt 55,3 pst. uten arbeidsgiveravgift og 64,7 pst. med arbeidsgiveravgift. Maksimal marginalsatt (inkl. selskapskatt) på utbytte var 28 pst. Forskjellen mellom marginalsatt på arbeidsinntekt og utbytte hadde da økt til 36,7 pst. fra 28,1 pst. i 1992. Reduksjonen i satsforskjellen i 2001 skyldes den midlertidige utbytteskatten på 11 pst. som gjaldt for inntektsåret 2001.

Den store satsforskjellen mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter ga sterke insentiver til å omdanne reelle arbeidsinntekter til utbytte. Eiere



Figur 2.1 Forskjell mellom høyeste marginalsatt på arbeidsinntekt (inkl. arbeidsgiveravgift) og utbytte (inkl. selskapsskatt), 1980–2010. Prosentpoeng

Kilde: Finansdepartementet.

som arbeidet i egen virksomhet, hadde mulighet til å foreta inntektsskifting gjennom tilpasninger til delingsmodellen. Delingsmodellen ble etter hvert for liberal både når det gjaldt reglene for hvilke virksomheter som skulle omfattes, og reglene for å fastsette personinntekten. Blant annet ble det innført grenser for hvor høy personinntekten kunne bli (takreglene). Reglene ble endret flere ganger og behandlet virksomheter ulikt.

Kriteriet for delingsplikt var at eieren eller eierne som arbeidet i virksomheten, til sammen eide minst 2/3 av selskapet. En utbredt lovlig tilpasning var å selge 1/3 av selskapets aksjer til en ikke-nærstående passiv eier. Dermed ble ikke selskapet delingspliktig. Denne enkle tilpasningsmuligheten innebar at mange enkeltpersonforetak ble omdannet til aksjeselskap med passive eiere.

Det er grunn til å tro at det også skjedde ulovlige tilpasninger, for eksempel ved at aksjene ble overdratt til passive eiere, og at hele eller deler av utbyttet ble ulovlig tilbakebetalt til de opprinnelige aktive eierne. En kunne også unngå delingsplikt dersom arbeidsinnsatsen i virksomheten ikke overskred 300 timer i året. Om arbeidsinnsatsen var større eller mindre enn 300 timer, var vanskelig for ligningsmyndighetene å kontrollere.

Boks 2.1 illustrerer lønnsomheten av skattetilpasninger under delingsmodellen.

Gjennomgangen til Skatteutvalget (NOU 2003: 9, kap. 11.4) viste at tilpasningene hadde stort omfang, herunder at valg av virksomhetsform for mange ble styrt av skattemessige hensyn. Riksrevisjonen la i 2002 fram en rapport om delingsmodellen som også konkluderte med at omfanget av tilpasninger var stort.

2006-reformens utjevning av høyeste skattesatser på ulike inntektsarter har redusert lønnsomheten ved inntektsskifting betydelig.

Aksjonærmodellen innebærer ekstra skatt på aksjeinntekter, både utbytter og gevinster, på personnivå. Skatten utgjør 28 pst. av avkastningen utover skjermingen, slik at aksjeinntekter på marginen blir skattlagt med 48,16 pst. når en regner med selskapsskatten.

Fra 2004 til 2006 ble høyeste skattesats på arbeidsinntekt gradvis redusert som en del av reformen. Den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på inntekter over 16 G ble avviklet, og toppskattesatsen i trinn 2 ble redusert fra 19,5 pst. til 12 pst. Toppskatten i trinn 1 ble redusert fra 13,5 pst. til 9 pst. Høyeste effektive skattesats på lønn (inkludert arbeidsgiveravgift) ble dermed redusert fra 64,7 pst. før reformen til 54,3 pst. etter. Også marginalsattesatsene for næringsvirksomhet organisert på ulik måte ble betydelig utjevnet.

Tabell 2.1 viser marginalsattesatser på ulike inntektstyper og virksomhetsformer før og etter reformen.

Mens forskjellen mellom høyeste marginalsatt på lønnsinntekt (medregnet arbeidsgiveravgift) og utbytte var hele 36,7 prosentpoeng i 2004, har den siden 2006 vært på 6,1 prosentpoeng. For eiere med høy arbeidsavkastning (over toppskattens trinn 2) kan den resterende satsforskjellen i teorien ha en viss betydning for valget mellom å organisere virksomheten som enkeltpersonforetak eller som aksjeselskap med mulighet til å ta ut utbytte.

For en aksjonær som arbeider i eget selskap, vil satsforskjellen ha betydning for valget mellom lønn og utbytte. Hvis skatt på utbytte er 48,2 pst., dvs. at eventuell skjerming er oppbrukt, vil det være lønnsomt å ta ut lønn inntil trinn 1 i toppskatten (471 200 kroner i 2011) for de fleste. For de som fullt ut omfattes av de nye opptjeningsreglene for pensjon i folketrygden, det vil si for de som er født i 1963 eller senere, vil det normalt lønne seg å ta ut lønn inntil 7,1 G (547 760 kroner basert på anslått gjennomsnittlig G for 2011) for å få høyere pensjon. Satsforskjellen mellom lønn i trinn 1 og utbytte er 3,4 pst., mens pensjonsopptjeningen, som riktignok skal beskattes ved utbetaling, er 18,1 pst. Utover 7,1 G vil det uansett være lønnsomt å ta ut utbytte framfor lønn.

Boks 2.1 Inntektsskifting

Eksemplet nedenfor viser at skattesystemet før reformen (2004-regler) kunne gjøre det svært lønnsomt for eksempel for en konsulent å opp-

rette sitt eget firma og selge sine tjenester framfor å være ansatt.

	Inntjening utbetalt som utbytte. Kroner	Inntjening utbetalt som lønn. Kroner
Økt inntekt før skatt	1 000	1 000
Skatt.....	280	647
herav:		
– Arbeidsgiveravgift.....	0	210
– Inntektsskatt.....	280	437
Økt inntekt etter skatt	720	353

Som ansatt i konsulentselskapet mottok konsulenten i eksemplet lønn over 16 G (830 000 kroner). Selskapet bestemte seg for å bruke 1 000 kroner mer på lønn til konsulenten. Siden selskapet måtte betale ordinær arbeidsgiveravgift på 14,1 pst. og ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16 G, kunne det tilby konsulenten kun 790 kroner i økt lønn når arbeidsgiveravgiften på 210 kroner var betalt. Av dette beløpet måtte konsulenten betale en skatt på 55,3 pst., dvs. 437 kroner. Av bedriftens økte lønnskostnader på 1 000 kroner gikk dermed 64,7 pst., eller 647 kroner, til arbeidsgiveravgift og inntektsskatt. Konsulentens økte inntekt etter skatt ble på 353 kroner.

Dersom konsulenten i stedet opprettet et eget konsulentfirma, kunne han unngå delingsmodellen ved å ta inn passive aksjonærer som fikk rett på minst 1/3 av utbetalt aksjeutbytte. En økt inntekt på 1 000 kroner i dette selskapet ble regnet som kapitalinntekt, og skattlagt med

28 pst. Selskapets inntekt etter skatt ble 720 kroner. Inntekt etter skatt økte dermed med 367 kroner som følge av tilpasningen. Dersom den passive aksjonæren betalte markedspris for aksjene, ville ikke den opprinnelige eieren tape noe på å dele overskuddet med den passive eieren fordi prisen ville reflektere nåverdien av den framtidige utbyttestrømmen. For inntekter under 16 G ville imidlertid inntektsomdannelsen ha betydning for opparbeiding av pensjonsrettigheter for den aktive.

Ikke bare marginals-katten har betydning i dette eksemplet, men også endringen i den samlede skattebelastningen (gjennomsnittsskatt) etter en eventuell tilpasning og kostnadene forbundet med å gjennomføre selve skattetilpasningen. Det er likevel ingen tvil om at de store forskjellene i marginals-katt på arbeidsinntekter og kapitalinntekter og muligheten for store skattebesparelser var avgjørende for de skattemessige tilpasningene.

For de som helt eller delvis omfattes av gamle opptjeningsregler, er sammenhengen mellom inntekt og pensjonsopptjening svakere enn i det nye systemet, og en kan ikke oppgi et tilsvarende inntektsnivå der det normalt vil lønne seg å ta ut utbytte framfor lønn. Dette vil blant annet avhenge av årskull og hvor stor del av pensjonen som dermed blir bestemt av de nye opptjeningsreglene. Det vil også avhenge av om sluttpoengtallet i det gamle opptjeningssystemet, som er gjennomsnittet av de 20 beste pensjonspoengene (besteårsregelen), vil bli påvirket dersom en tar ut lønn.

Departementet mener utjevningen av de høyeste skattesatsene på arbeid og kapital har gitt en tilfredsstillende likebehandling av like inntekter opptjent på ulike måter, selv om det fortsatt kan være visse insentiver til inntektsskifting. Departementet mener det vil være høy risiko forbundet med å øke satsforskjellen, og mener det bør unngås. Økte satsforskjeller vil øke insentivene til inntektsskifting samtidig som det ikke lenger er formelle hindre for en slik reklassifisering av inntekt. Ved å øke satsforskjellen vil en risikere å gjen-skape den uheldige dynamikken etter skatterefor-

Tabell 2.1 Høyeste marginalsatt på ulike inntekter og virksomhetsformer før og etter reformen. Prosent

	2004		2011	
	Uten arbeids- giveravgift	Med arbeids- giveravgift	Uten arbeids- giveravgift	Med arbeids- giveravgift
<i>Lønn</i>				
Opp til toppskatt trinn 1.....	35,8	43,7	35,8	43,7
Toppskatt trinn 1	49,3	55,6	44,8	51,6
Toppskatt trinn 2 uten høy arbeidsgiveravgift	55,3	60,8	47,8	54,3
Toppskatt trinn 2 med høy arbeidsgiveravgift	55,3	64,7	-	-
<i>Næringsdrivende i enkeltpersonforetak¹</i>				
Opp til toppskatt trinn 1.....	38,7		39,0	
Toppskatt trinn 1	52,2		48,0	
Toppskatt trinn 2	55,3		51,0	
<i>Ikke delingspliktig utbytte</i>	28		48,2	
<i>Deltakere og aktive eiere</i>				
Opp til toppskatt trinn 1.....	38,7		48,2 ²	
Toppskatt trinn 1	52,2		48,2 ³	
Toppskatt trinn 2	55,3		48,2	

¹ Landbruksnæringen betaler lavere trygdeavgift (7,8 pst.) enn andre næringer (11,0 pst.). Marginalsattesatsene for landbruksnæringen er derfor 3,2 prosentpoeng lavere enn det som framgår av tabellen.

² 43,7 pst. (med arbeidsgiveravgift) hvis aktiv eier tar avkastning ut som lønnsinntekt.

³ 51,6 pst. (med arbeidsgiveravgift) hvis aktiv eier tar avkastning ut som lønnsinntekt.

Kilde: Finansdepartementet.

men 1992. Delingsmodellen fungerte etter forutsetningene da den ble innført, men den mistet etter hvert sin evne til å forhindre inntektsskifting fordi modellen gradvis ble fjernet fra det prinsipielle utgangspunktet.

2.2 Skatt på ulike virksomhetsformer

2.2.1 Likheter og forskjeller i skattleggingen

Det meste av næringsvirksomheten i Norge utøves gjennom enkeltpersonforetak, aksjeselskap eller deltakerlignede selskap. De ulike virksomhetsformene skal ivareta forskjellige behov blant de næringsdrivende. Mens næringsvirksomhet i enkeltpersonforetak er nært knyttet til den næringsdrivendes private økonomi, er næringsvirksomhet gjennom aksjeselskap i utgangspunktet adskilt fra eiernes private økonomi. Eiernes økonomiske risiko er begrenset til innskuddet av aksjekapital. Deltakerlignede selskap er en variant som ligger mellom enkeltpersonforetak og aksjeselskap, og har varierende grad av personlig

ansvar hos deltakerne, som kan være både personer og selskaper. For eksempel vil alle deltakerne i et ansvarlig selskap (ANS) ha et ubegrenset personlig ansvar for selskapets forpliktelser (solidaransvar), mens deltakerne i et ansvarlig selskap med delt ansvar (DA) vil ha et ubegrenset personlig ansvar for den delen av selskapets forpliktelser som tilsvare deltakerens ansvarsandel.

Forskjellene mellom de ulike virksomhetsformene gjør at skattereglene av praktiske grunner ikke kan utformes helt likt. Blant annet lar det seg ikke gjøre på en tilfredsstillende måte å identifisere og kontrollere uttak fra næringsvirksomheten i enkeltpersonforetak siden næringsvirksomheten og eierens private økonomi ikke er tilstrekkelig adskilt. Dette gjør enkeltpersonforetak lite egnet for uttaksbeskatning, jf. kapittel 8.

Selv om skattereglene for de ulike virksomhetsformene av praktiske grunner må variere i enkeltdeler, var det et sentralt mål ved 2006-reformen å gjøre den samlede beskatningen så lik som mulig for de ulike virksomhetsformene. Overskuddet i virksomhetene skattlegges løpende som

alminnelig inntekt med 28 pst. uavhengig av virksomhetsform og uttak. Videre er foretaksmodellen, aksjonærmodellen og deltakermodellen basert på det felles prinsippet om å ekstrabeskatte avkastning utover risikofri avkastning. I aksjonærmodellen og deltakermodellen skattlegges slik avkastning (på nytt) som alminnelig inntekt på eiernes hånd ved uttak, mens den i foretaksmodellen skattlegges løpende som beregnet personinntekt med trygdeavgift og eventuell toppskatt. Virksomhetsinntekten over risikofri avkastning på kapitalen i enkeltpersonforetaket vil også omfatte arbeidsavkastning, og på den måten er modellen også en løsning for å skattlegge næringsdrivende som gjennom sin virksomhet har inntekt fra både arbeid og kapital.

Departementet har vurdert grundig spørsmålet om likebehandling av ulike virksomhetsformer, og mellom enkeltpersonforetak og lønnstakere. Departementets gjennomgang i dette kapitlet og i kapittel 8 viser at:

- Det er nå stor grad av likebehandling på tvers av virksomhetsformer når det ses bort fra primærnæringsenes særskilte skattefordeler. I noen tilfeller kan gjennomsnittsskatten for aktive aksjonærer bli noe lavere enn for enkeltpersonforetak med tilsvarende inntekt. Det gjelder i første rekke ved lav og moderat arbeidsavkastning, og skyldes at aktive aksjonærer kan velge å ta ut arbeidsinntekt og dermed få minstefradrag.
- Det er enkelte forskjeller mellom uttaksbeskatning (for selskap) og løpende beskatning (for enkeltpersonforetak). Løpende beskatning av enkeltpersonforetak gir imidlertid i seg selv ikke høyere skatt over tid enn for aksjonærer som venter med å ta ut utbytte, jf. sammenligning av uttaksbeskatning og løpende beskatning i avsnitt 8.4.

2.2.2 Gjennomsnittsskatt for lønnstakere, enkeltpersonforetak og aktive aksjonærer

Gjennomsnittsskatten vil i likhet med de høyeste (marginale) skattesatsene kunne påvirke valget mellom å være lønnstaker eller å tilby sin arbeidskraft gjennom egen virksomhet, og om virksomheten skal drives som enkeltpersonforetak eller som aksjeselskap. Departementet har laget noen beregningseksempler som illustrerer utviklingen siden 2004 i gjennomsnittsskatten for ulike virksomhetsformer og for en lønnstaker. Forskjellene i gjennomsnittlig skattesats kan variere, blant annet med nivået på inntektene og om det er arbeidsin-

tensiv eller kapitalintensiv virksomhet. Det er derfor lagt vekt på å utforme eksempler som fanger opp noen hovedtrekk i utviklingen i gjennomsnittsskatten for ulike virksomhetsformer.

I alle eksemplene er det beregnet samlet skatt på arbeids- og kapitalavkastningen, dvs. at skatten inkluderer arbeidsgiveravgift og selskapsskatt der det er relevant. Formuesskatt er også inkludert. Det er ingen ansatte, og eksemplene inkluderer dermed ikke det særskilte lønnsfradraget for enkeltpersonforetak med ansatte, jf. omtale i avsnitt 8.3.3. Det forutsettes driftsutgifter utenom lønn på 50 000 kroner. Det legges til grunn at den aktive aksjonæren tilpasser fordelingen av lønn og utbytte slik at minst mulig betales i skatt, det vil si at skattebesparelse nå vektlegges høyere enn oppkjøp av rettigheter i folketrygden. For eksempel tar den aktive aksjonæren etter skattereformen ut lønn inntil trinn 1 i toppskatten før eventuelt overskudd utover skjerming tas ut som utbytte. For øvrig er det to grupper av eksempler:

- Eksempler hvor virksomheten er arbeidsintensiv, som konsulentvirksomhet, juridisk rådgivning o.l. I disse eksemplene antas det at hele avkastningen kommer fra egen arbeidsinnsats, og at investert kapital er 0. Lønnstakere er med i denne sammenligningen.
- Eksempler hvor virksomheten er mer kapitalintensiv, dvs. hvor det er investert i avskrivbare driftsmidler som gir en avkastning i tillegg til arbeidsinnsatsen. Avkastningen på kapitalen settes til 5 pst. Det antas at investert kapital er 5 mill. kroner, hvorav halvparten består av egenkapital og halvparten av gjeld med 4 pst. rente. Disse beregningene tar i noen grad også hensyn til at primærnæringsene har særlig gunstige skatteregler.

Figur 2.2 illustrerer beregnet gjennomsnittsskatt i perioden 2004–2011 for lønnstakere og næringsdrivende med en *arbeidsintensiv virksomhet* organisert som henholdsvis enkeltpersonforetak og aksjeselskap. Beregningene viser gjennomsnittsskatt ved en arbeidsavkastning på henholdsvis 250 000 kroner, 500 000 kroner og 1 mill. kroner (2011-kroner). Figur 2.2D viser hvordan gjennomsnittsskatten med skattereglene for 2011 avhenger av inntekten.

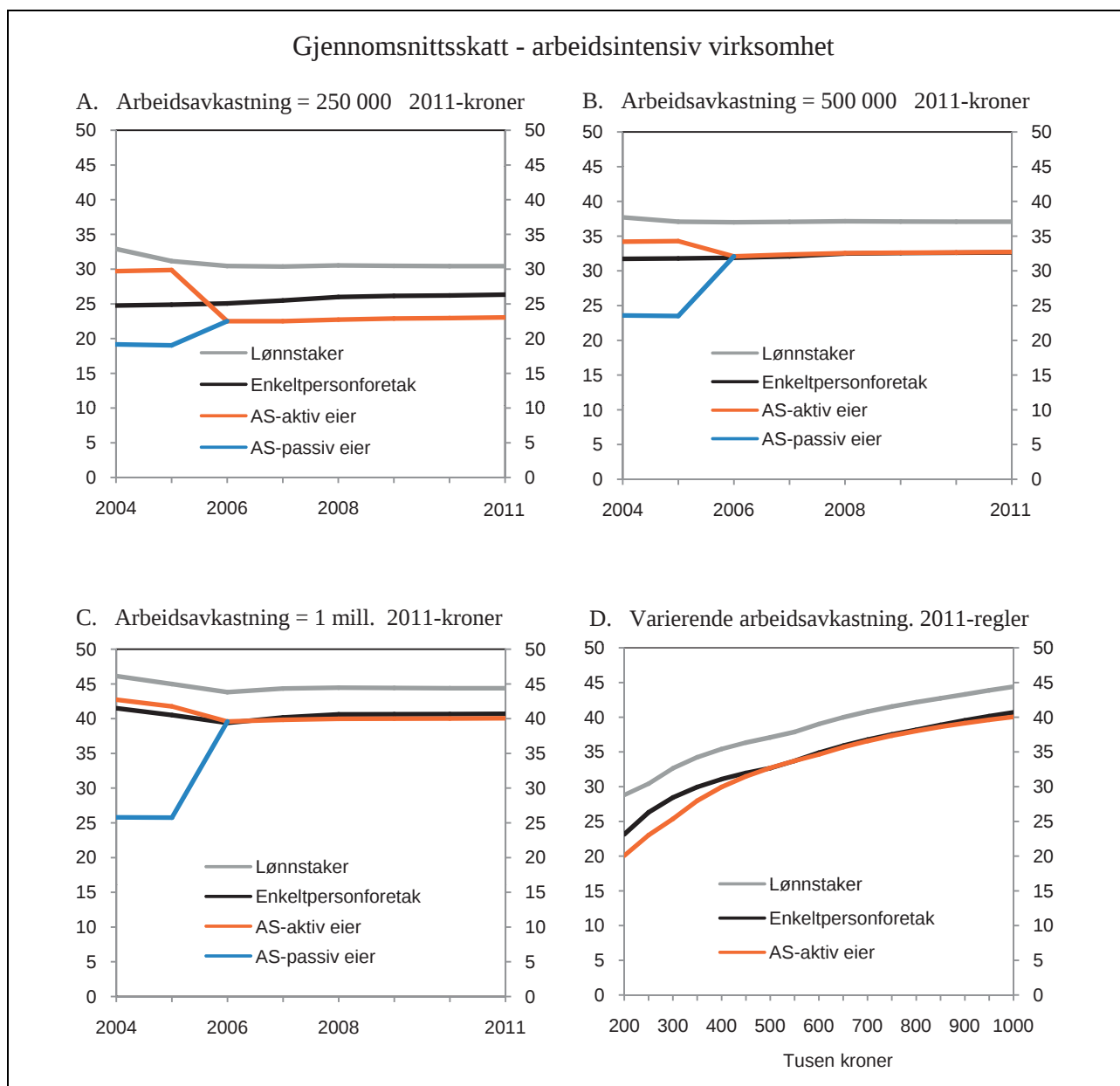
Figuren viser at lønnstakere betaler mer skatt enn næringsdrivende i enkeltpersonforetak og aktive aksjonærer for samme avkastning på arbeidskraften. Dette var tilfellet også før reformen, og skyldes særlig at trygdeavgifter (inkludert arbeidsgiveravgift) er høyere for lønnstakere. De høyere trygdeavgiftene på lønnsinntekt

må ses i sammenheng med at lønnstakere har noe større rettigheter i folketrygden. I perioden har imidlertid gjennomsnittsskatten for lønnstakere falt noe, dels på grunn av reduksjonene i toppskatten, dels på grunn av at minstefradraget i lønnsinntekt ble økt i forbindelse med reformen. Fra 2004 til 2006 ble satsen i minstefradraget i lønnsinntekt økt med vel 40 pst. og maksimalt minstefradrag med nesten 30 pst.

Figuren viser at den skattemessige gevinsten av å gå fra aktiv til passiv aksjonær, og dermed defineres ut av delingsmodellen, økte med inntekten. Forskjellsbehandlingen av passive og aktive aksjonærer ble langt på vei fjernet fra 2006 som

følge av at de høyeste marginalsattesene på arbeid og kapital ble utjevnet.

Før skattereformen betalte også aktive aksjonærer under delingsmodellen en relativt høy andel av inntekten i skatt sammenlignet med tilsvarende enkeltpersonforetak. Forskjellen var størst på lave inntektsnivåer, jf. figur 2.2A. Etter skattereformen falt gjennomsnittsskatten for aktive aksjonærer betydelig. Dette skyldes i stor grad at det etter reformen lønner seg å ta ut en større andel av overskuddet i selskapet som lønn for å utnytte fradragmulighetene i lønnsbeskatningen. Disse mulighetene økte som følge av økt minstefradrag.



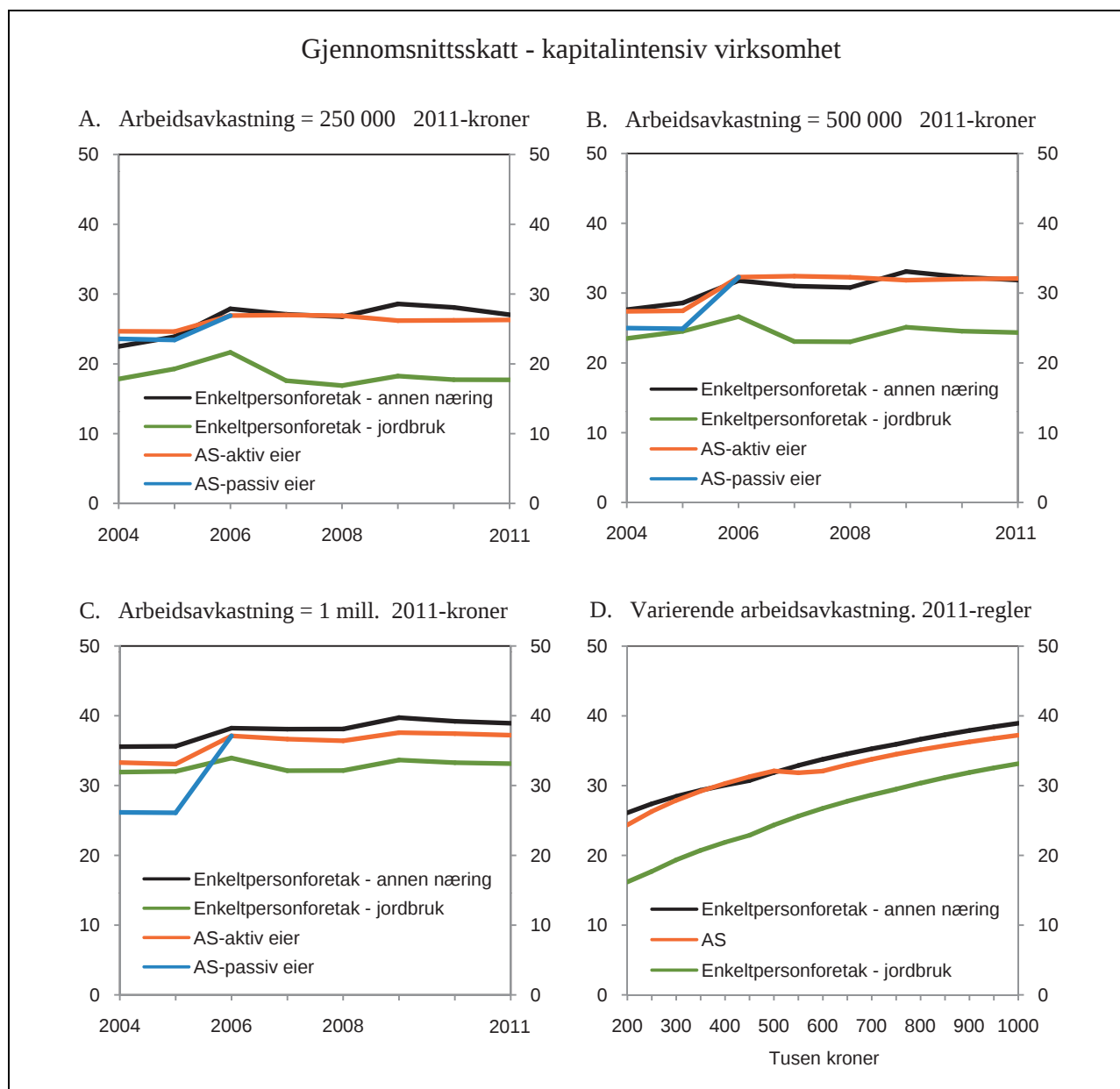
Figur 2.2 Beregnet gjennomsnittsskatt 2004–2011 for ulike virksomhetsformer. Arbeidsintensiv virksomhet uten realkapital og ansatte. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

Mens gjennomsnittsskatten falt for aktive aksjonærer, særlig for dem med lave inntekter, har gjennomsnittsskatten for enkeltpersonforetak holdt seg om lag uendret. Skattereformen resulterte dermed i en mer lik beskatning av aktive aksjonærer og enkeltpersonforetak. På lavere inntektsnivåer har imidlertid gjennomsnittsskatten for aktive eiere falt til noe under nivået for enkeltpersonforetak. Dette kommer hovedsakelig av at aktive aksjonærer får minstefradrag for lønnsinntektene fra virksomheten, noe som har størst betydning ved lav arbeidsavkastning, jf. figur 2.2A. Ved høyere arbeidsavkastning betyr denne forskjellen relativt lite, og motvirkes blant annet av

lavere trygdeavgifter for enkeltpersonforetak. Blant annet betales det ikke arbeidsgiveravgift på eierens egen arbeidsinnsats i enkeltpersonforetak. Samtidig må fraværet av arbeidsgiveravgift ses i sammenheng med lavere sosiale ytelser for eiere av enkeltpersonforetak, jf. avsnitt 2.2.3.

I eksemplene i figur 2.3 sammenlignes enkeltpersonforetak og aktive eiere når det legges til grunn at virksomheten har en investert kapital på 5 mill. kroner. Disse beregningene er dermed ment å illustrere skattevirkningene for mer *kapitalintensiv virksomhet* enn i beregningene vist i figur 2.2.



Figur 2.3 Beregnet gjennomsnittsskatt 2004–2011 for ulike virksomhetsformer. Virksomhet med 5 mill. kroner i investert realkapital. Ingen ansatte. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

Ved kapitalintensiv virksomhet er det til dels store forskjeller i skatt mellom enkeltpersonforetak i primærnæringene og i andre næringer, først og fremst på grunn av næringsfradragene (jordbruksfradraget og fiskerfradraget). I figur 2.3 er derfor enkeltpersonforetak i jordbruket skilt ut som egen gruppe. I beregningene for jordbruksforetak tas det bare hensyn til jordbruksfradraget. Jordbruket har i tillegg en rekke andre skattemessige fordeler som ikke er med i beregningene, jf. boks 2.2.

Figuren illustrerer først og fremst at enkeltpersonforetak innen jordbruket betaler betydelig lavere skatt enn næringsdrivende utenfor primærnæringene og aktive aksjonærer. Tilsvarende gjelder også for fiske. Forskjellen i skattenivå mellom enkeltpersonforetak i og utenfor primærnæringene ble forsterket etter skattereformen. Det skyldes særlig at jordbruksfradraget nesten ble doblet fra 2006 til 2007, til 142 000 kroner, og at fiskerfradraget ble økt fra 80 000 kroner i 2007 til 150 000 kroner i 2008.

Aktive eiere som hadde tilpasset seg ut av delingsmodellen, fikk vesentlig høyere gjennomsnittsskatt som følge av reformen. Gjennomsnittsskatten økte noe fra 2004 til 2006 også for enkeltpersonforetak og andre aktive eiere. Det skyldes særlig at skjermingsrenten i foretaksmodellen og aksjonærmodellen er lavere enn delingsmodellens kapitalavkastningsrate.

Figur 2.3 viser relativt liten forskjell i gjennomsnittsskatt mellom enkeltpersonforetak i annen næring enn primærnæringene og aktive aksjonærer. Som i arbeidsintensiv virksomhet trekker minstefradraget gjennomsnittsskatten noe ned for aktive eiere på lave inntektsnivåer, men ikke i samme grad. På de høye inntektsnivåene kommer aktive eiere noe bedre ut. Det skyldes særlig forutsetningen om at aktive aksjonærer ikke tar ut høyere lønn enn innslagspunktet for trinn 1 i toppskatten, og at arbeidsavkastning over dette tas ut som utbytte. Dermed betaler ikke aktive aksjonærer arbeidsgiveravgift, trygdeavgift og toppskatt på beløp over innslagspunktet for trinn 1 i toppskatten. Marginalskatten i dette intervallet for

Boks 2.2 Gunstige skatteregler for landbruket

- Det gis jordbruksfradrag i alminnelig inntekt fra jord- og hagebruk. Fradraget settes lik inntekten opp til en inntekt på 54 200 kroner per driftsenhet per år. For inntekt over 54 200 kroner gis det i tillegg et fradrag på 32 pst. av inntekten opp til et samlet fradrag på 142 000 kroner. I tillegg til jordbruksinntekten kan det i fradraggrunnlaget velges å ta med nettoinntekt fra produksjon av biomasse til energiformål, herunder vedproduksjon.
- Det betales 7,8 pst. trygdeavgift av beregnet personinntekt fra jord- og skogbruk, mot 11 pst. av beregnet personinntekt fra andre næringer.
- Landbrukseiendommer kan bli verdsatt svært lavt i forbindelse med formuesskatt.
- Gevinst ved salg av grunnareal i landbruket skattlegges som alminnelig inntekt, men inngår ikke i grunnlaget for personinntekt dersom samlet årlig gevinst er lavere enn 150 000 kroner.
- Betinget skattefritak ved innløsning av festetomter gjelder alle innløsninger, også der fester og bortfester inngår en frivillig avtale om innløsning.
- Landbrukseiendom (og deler av landbruks-eiendom) eiet i minst 10 år kan realiseres skattefritt når realisasjonen skjer innenfor familien til maksimalt tre firedeler av antatt salgspris. Tilsvarende regler gjelder for realisasjon av eiendommer eiet av familiesameier.
- Inntekter fra skog som settes på skogfond, inntektsføres først når disse investeres i skogtiltak, og det er kun 15 pst. av disse inntektene som inntektsføres. (Avkastningen på skogfondskontiene tilfaller ikke skogeierne direkte, men går til å dekke kostnadene ved skogfundsordningen samt generelle tiltak overfor næringen.)
- Utgifter til skogsbilveier, påkostninger på eksisterende vei eller etablering av ny vei kan utgiftsføres direkte selv om slike utgifter etter ordinære skatteregler ofte skulle vært aktivert og avskrevet.
- Inntekt av skogbruk skal som hovedregel settes til gjennomsnittlig skattemessig overskudd de siste 5 inntektsårene. Ordningen innebærer lavere skatt som følge av at skoginntekten i mindre grad blir gjenstand for progressiv skattlegging.
- Det er ubetinget skattefritak på gevinst ved vern av skog.

arbeidsavkastning er 48,2 pst. for aktive aksjonærer og 48 pst. (trinn 1 i toppskatten) og 51 pst. (trinn 2 i toppskatten) for eiere av enkeltpersonforetak (utenom primærnæringene).

Skatten for eiere av enkeltpersonforetak er lavere enn i disse eksemplene dersom foretaket har ansatte. Det følger av det særskilte lønnsfradraget i foretaksmodellen. Ved beregning av personinntekten får man trekke fra 15 pst. av samlet lønn, arbeidsgiveravgift og andre trygdeavgifter for de ansatte. Lønnsfradraget kan imidlertid ikke redusere beregnet personinntekt til under 6 G (om lag 450 000 kroner i 2010). Fradraget ble videreført ved overgangen fra delingsmodellen til foretaksmodellen, men satsen ble redusert fra 20 pst. til 15 pst. Lønnsfradraget har først og fremst betydning ved høyere arbeidsavkastning, både på grunn av at marginals-katten da er høyest, og på grunn av begrensningen om at lønnsfradraget ikke kan redusere beregnet personinntekt til under gjennomsnittet av 6 G i inntektsåret.

2.2.3 Sosiale ytelser for arbeidstakere, enkeltpersonforetak og frilansere

På en del områder har selvstendig næringsdrivende mindre omfattende sosiale ytelser og rettigheter enn arbeidstakere. Dette har blant annet sammenheng med at selvstendig næringsdrivende har lavere trygdeavgift enn det som betales i trygdeavgift og (gjennomsnittlig) arbeidsgiveravgift for arbeidstakere. Forskjeller i trygdeavgifter og sosiale rettigheter kan også begrunnes i at selvstendig næringsdrivendes tilknytning til arbeidslivet er forskjellig fra ansattes. Blant annet har den enkelte arbeidstaker ofte ikke innflytelse over oppsigelse og tap av ansettelsesforhold. Tilsvarende gjelder ikke i samme grad for selvstendig næringsdrivende ved avvikling av enkeltpersonforetak. Det er ikke, og er heller ikke lagt opp til å være, en aktuarisk sammenheng mellom sosiale ytelser og innbetalte trygdeavgifter, verken på individnivå eller gruppenivå. Denne gjennomgangen av forskjeller i sosiale ytelser overfor arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere gir ikke grunnlag for å fastslå at det foreligger et misforhold mellom forskjeller i ytelser og nivået på de ulike gruppens trygdeavgifter.

Arbeidsrettslig er arbeidstaker en person som utfører arbeid i en annens tjeneste, og som er ansatt hos en arbeidsgiver. Frilansere (oppdrags-

takere utenfor næring) er personer som utfører arbeidsoppdrag uten å være ansatt. Trygderegler og reglene for yrkesskade skiller i mange tilfeller mellom arbeidstakere og frilansere. Arbeidsmiljølovens regler gjelder i utgangspunktet kun for arbeidstakere, med mindre det er gitt forskrift om at lovens regler helt eller delvis også skal gjelde for virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstakere. Ferieloven og lønnsgarantiloven gjelder bare for arbeidstakere. Personer som er ansatt i eget selskap, er også arbeidstakere og har de samme sosiale rettighetene som ordinære arbeidstakere.

Rettighetene til folketrygdens alders- og uførepensjon er ganske like for disse tre gruppene av yrkesaktive. Opptjeningsgrunnlagene for pensjonene er imidlertid ikke uten videre sammenlignbare. Beregnet personinntekt for selvstendig næringsdrivende, som inngår i pensjongivende inntekt, beregnes med utgangspunkt i næringsinntekten og kan dermed være avkastning både av arbeid og kapital. Pensjongsgrunnlaget for lønnstakere og frilansere er dermed i større grad enn for selvstendig næringsdrivende basert på fordel vunnet ved arbeid. Ulike rettigheter i ulike sosiale ytelser for disse tre gruppene kan også påvirke pensjongivende inntekt og dermed størrelsen på uføre- og alderspensjonen.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere har ikke avtalefestet pensjon (AFP). Staten finansierer en tredel av AFP i privat sektor. AFP er imidlertid ikke en universell ordning for arbeidstakere ettersom den ikke omfatter arbeidstakere i bedrifter uten tariffavtale.

Lov om obligatorisk tjenestepensjon innebærer at alle lønsmottakere som omfattes av loven, får skattefavisert pensjonssparing gjennom lov om innskuddspensjon eller lov om foretakspensjon. Ved innskuddspensjon skal lønnstakers innskudd ikke overstige 4 pst. av lønn. Fastsettes arbeidsgivers innskudd på grunnlag av lønn, skal arbeidsgivers innskudd verken overstige 5 pst. av den delen av arbeidstakers lønn som ligger mellom 1 G og 6 G eller 8 pst. av den delen av arbeidstakers lønn som ligger mellom 6 G og 12 G.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere har adgang til skattefavisert pensjonssparing innenfor rammen av regelverket for kollektiv innskuddspensjon. Det årlige innskuddet kan ikke overstige 4 pst. av vedkommendes samlede beregnede personinntekt (lønn for frilanser) mellom 1 og 12 G.

Tabell 2.2 Sosiale rettigheter for arbeidstakere, enkeltpersonforetak (EPF) og frilansere

<i>Sykepenger</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Sykedag 1–16: Arbeidsgiver dekker 100 pst. av lønnen opp til 6 G (453 846 kroner). F.o.m. 17. sykedag og inntil ett års sykdom: Folketrygden dekker 100 pst. av sykepengegrunnlaget, maksimalt 6 G. Tariffavtaler kan gi utbetaling av lønn under sykdom utover folketrygdens grense på 6 G.
<i>EPF</i>	Sykedag 1–16: Det ytes ikke sykepenger de første 16 dagene. F.o.m. 17. sykedag og inntil ett års sykdom: Folketrygden dekker 65 pst. av sykepengegrunnlaget, maksimalt 6 G. Selvstendig næringsdrivende kan mot særskilt premie tegne forsikring som kan gi 65 eller 100 pst. dekning fra henholdsvis første sykedag eller fra 17. sykedag.
<i>Frilansere</i>	Sykedag 1–16: Det ytes ikke sykepenger de første 16 dagene. F.o.m. 17. sykedag og inntil ett års sykdom: Folketrygden dekker 100 pst. av sykepengegrunnlaget, maksimalt 6 G. Kan mot særskilt premie tegne forsikring som kan gi 100 pst. dekning fra første sykedag.
<i>Arbeidsavklaringspenger</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Erstatter tidligere attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Utgjør 66 pst. av inntektsgrunnlaget.
<i>EPF og frilansere</i>	Som for arbeidstakere.
<i>Pleiepenger mv.</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Rett til pleiepenger ved sykdom hos barn, ved pleie av nære pårørende i livets slutfase og opplæringspenger ved omsorg for funksjonshemmet eller langvarig sykt barn.
<i>EPF og frilansere</i>	Som for arbeidstakere.
<i>Feriepenger</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Rett til ferie og feriepenger fra arbeidsgiver. Rett til feriepenger av sykepenger for opptil 48 sykepengedager per opptjeningsår, og av foreldrepenger for opptil 12 uker per stønadsperiode med full dekning, eller opptil 15 uker med 80 pst. dekning. Folketrygden yter feriepenger til pleiepenger og opplæringspenger bare de første 12 ukene.
<i>EPF og frilansere</i>	Omfattes ikke.
<i>Svangerskapspenger og foreldrepenger</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Svangerskapspenger utgjør 100 pst. av inntektsgrunnlaget inntil 6 G. Foreldrepenger ved fødsel gis med 100 pst. av inntektsgrunnlaget i 46 uker eller 80 pst. i 56 uker. For barn født 1. juli 2011 eller senere økes stønadsperioden til 47/57 uker.
<i>EPF</i>	Som for arbeidstakere, men det ytes ikke feriepenger av svangerskaps- og foreldrepenger.
<i>Frilansere</i>	Som for selvstendig næringsdrivende.

Tabell 2.2 forts.

<i>Folketrygdens yrkesskadedekning</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Rett til trygd etter særbestemmelsene om yrkesskade og yrkessykdom i folketrygdloven.
<i>EPF</i>	Ikke obligatorisk yrkesskadedekket etter bestemmelsene i folketrygdloven, men frivillig yrkesskadetrygd kan tegnes.
<i>Frilansere</i>	Som for selvstendig næringsdrivende.
<i>Yrkesskadeforsikring</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Rett til erstatning etter lov om yrkesskadeforsikring hvis arbeidstakeren skader seg under arbeid eller pådrar seg en yrkessykdom.
<i>EPF</i>	Yrkesskadeforsikringsloven gjelder ikke for selvstendig næringsdrivende. Disse må eventuelt tegne egne forsikringer for yrkesskade og yrkessykdom.
<i>Frilansere</i>	Som for selvstendig næringsdrivende.
<i>Lønnsgarantiordningen</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	På visse vilkår dekkes blant annet lønn, feriepenger, pensjon og inndrivelseskostnader ved arbeidsgivers konkurs mv.
<i>EPF og frilansere</i>	Omfattes ikke.
<i>Permittering</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Lønn utbetales de fem første dagene ved minst 40 pst. reduksjon av arbeidstiden. 15 dager ved mindre enn 40 pst. reduksjon.
<i>EPF og frilansere</i>	Omfattes ikke.
<i>Dagpengeordningen</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Arbeidsledige med arbeidsinntekt på minst 1,5 G foregående år, ev. minst 3 G de tre siste avsluttede kalenderår, får delvis erstatning for tapt inntekt dersom arbeidstiden er redusert med minst 50 pst.
<i>EPF</i>	Omfattes ikke. Arbeidsløse som etablerer egen virksomhet, kan motta dagpenger i ni måneder totalt.
<i>Frilansere</i>	Som for ansatte dersom inntekten er utbetalt og innberettet som lønn.
<i>Arbeidsmiljøloven</i>	
<i>Arbeidstakere</i>	Regulerer fysisk og psykososialt arbeidsmiljø og rettigheter i arbeidsforholdet, fra ansettelsen og fram til det opphører.
<i>EPF og frilansere</i>	Omfattes ikke med mindre det etter arbeidsmiljøloven § 1–4 er gitt forskrift om at lovens bestemmelser helt eller delvis skal gjelde.

Kilder: Arbeidsdepartementet og Finansdepartementet.

3 Fordelingsvirkninger

3.1 Fordelingshensyn i reformen

Det er et mål for skattesystemet at det skal bidra til å utjevne inntektsforskjeller i befolkningen, og at skattyterne betaler skatt etter evne. Dette er en viktig grunn til at personinntekten skattlegges med progressive satser (gjennomsnittsskatten stiger med inntekten), at formue og arv over gitte skattefrie beløp skattlegges, at skattegrunnlagene er brede og så langt som mulig i tråd med faktiske inntekter og formuer, og at det legges stor vekt på å begrense muligheter til å omgå skatt.

For at skattesystemet skal ha den tilsluttede virkningen på fordelingen av inntekt, må skattegrunnlagene gjenspeile de økonomiske realitetene. Like inntekter eller formuer må skattlegges likt. Kompliserte og uoversiktlige regler med store muligheter til fradrag, skatteutsettelse og omgørelser vil som regel være både enklest og mest lønnsomt å utnytte for høyinnteksgruppene. Resultatet er svekkede fordelingsvirkninger, dårligere ressursbruk, reduserte skatteinntekter og et skattesystem med liten legitimitet.

Det er mange eksempler fra Norge og andre land på at et skattesystem med formelt høye satser på høye inntekter ikke har hatt de tilsluttede reelle fordelingsvirkningene. Dette, kombinert med at skattesystemene hadde uheldige virkninger for ressursbruken, var bakgrunnen for de mange skattereformene i 1990-årene med sikte på å utvide skattegrunnlagene og redusere satsene, inkludert den norske skattereformen i 1992. Den kraftige reduksjonen i de høyeste skattesatsene i 1992-reformen ga isolert sett mindre omfordeling gjennom skattesystemet, men utvidelser av skattegrunnlagene trakk i motsatt retning. Det var vanskelig å analysere de samlede fordelingsvirkningene av denne reformen. Det har sammenheng med at de registrerte inntektene økte ved at flere inntekter (særlig kapitalinntekt) ble fanget opp i skattegrunnlagene, og at innelåsningsvirkninger ble fjernet slik at mer overskudd i selskapene ble delt ut som utbytte. Begge disse virkningene slår ut i statistikken som økt inntektsulikhet før skatt, men gjenspeiler ikke endringer i den *reelle* inntektsfordelingen. Skatteutvalget konkluderte i

NOU 2003: 9 med at skattereformen hadde bidratt til å motvirke de økte inntektsulikhetene, det vil si at den reelle omfordelingen gjennom skattesystemet hadde blitt større. Utvalget pekte samtidig på at omfordelingen hadde blitt svakere utover i 1990-årene.

Etter skattereformen 1992 gjorde svakheter i delingsmodellen det mulig å oppnå store skattebesparelser ved å kamuflere arbeidsinntekter som utbytte. Tilpasningene var særlig lønnsomme for personer med høy arbeidsavkastning. Resultatet var horisontal ulikhet, dvs. at like inntekter ble behandlet ulikt. I arbeidet med 2006-reformen ble det i utgangspunktet lagt størst vekt på å forbedre fordelingssegenskapene ved å fjerne tilpasningsmuligheter og på den måten øke den horisontale likheten. I hvilken grad reformen bidro til å fjerne inntektsskiftingsproblemerkene er dermed avgjørende for om målet om økt horisontal likhet ble nådd. Det vises til nærmere drøfting av dette i kapittel 2 om likebehandling av inntekter og virksomhetsformer.

Mer lik skatt på like inntekter bedrer også den vertikale inntektsfordelingen, så fremt det bidrar til å øke skatten relativt mer på høye inntekter enn på lave. Siden det særlig var høy arbeidsavkastning som ble unndratt skatt før reformen, var det grunn til å tro at mer likebehandling av slik inntekt ville bidra til økt omfordeling så vel som økt horisontal likhet.

Med regjeringsskiftet høsten 2005 ble det lagt økt vekt på å forskyve skattebyrden fra dem med lave inntekter og formuer til dem med høye inntekter og formuer. Dette materialiserte seg i en mindre reduksjon i toppskatten enn i Skatteutvalgets forslag i NOU 2003: 9 og Bondevik II-regjeringens budsjettforslag for 2006, og i at formueskatten ble videreført og forbedret framfor gradvis avvirket slik Bondevik II-regjeringen tok sikte på.

Utjevningen av de høyeste skattesatsene på ulike inntekter i skattereformen 2006 trekker i ulik retning fordelingsmessig. Innføring av skatt på aksjeutbytter og -gevinster over risikofri rente (aksjonærmodellen) øker skatten for personlige eiere, som dominerer blant dem med høyest inn-

tekt, og bidro til økt omfordeling. På den annen side ble toppskattesatsene kraftig redusert både i trinn 1 og trinn 2. I 2005 og 2006 ble det gitt lettelse i toppskatten på til sammen 6 mrd. kroner. Sammen med fjerningen av den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønn over 16 G reduserte dette skatten på middels og høye arbeidsinntekter betydelig, noe som isolert sett bidro til mindre omfordeling. Fordelingsvirkningene av endringene i personinntektsbeskatningen ble samtidig balansert ved store lettelser i minstefradraget som særlig kom personer med lave inntekter til gode.

Andre skatteendringer som hadde sammenheng med reformen, har også betydning for skattesystemets bidrag til omfordeling. Dette gjelder for det første formuesskatten. Regjeringen ser formuesskatten som et fordelingsmessig viktig supplement til aksjonærmodellen fordi den sikrer at personer med store næringsformuer betaler skatt løpende uansett utbytteatferd og størrelsen på skjermingsfradraget. Formuesskatten er inkludert i fordelingsanalysene i dette kapitlet. For det andre gjelder det merverdiavgiften, som ble økt med ett prosentpoeng fra 24 pst. til 25 pst. i 2005 for å bidra til å finansiere reformen. Merverdiavgiften er svakt regressiv med bruttoinntekten.

Endringer i skattesystemet kan også påvirke inntektsfordelingen indirekte gjennom endringer i skattyternes atferd. Slike indirekte virkninger vil ofte først komme til syne over noe tid, men de kan ha stor betydning for den enkeltes levekår og inntektsfordelingen i befolkningen. Et sentralt eksempel her er høye effektive marginalsatter når en ser trygd, skatt og behovsprøvede ytelser under ett. Høye effektive marginalsattesatter kan på kort sikt gjøre det ulønnsomt for personen det gjelder å gå fra trygd til arbeid selv om det ville lønne seg på lengre sikt. Redusert marginalskatt på lønn i forbindelse med reformen styrket insentivene til å arbeide, og analyser tyder på at skattyterne har respondert ved å øke arbeidstilbudet, jf. avsnitt 4.4. Dette påvirker også inntektsfordelingen før skatt, i hvilken retning avhenger av om det er personer på høye eller lave inntektsnivåer som arbeider mer.

Skattereformen kan videre påvirke fordelingen av livsløpsinntekten før og etter skatt. Omfordeling gjennom skattesystemet, og fordelingspolitikk generelt, handler ikke bare om omfordeling mellom personer på ulike inntektsnivåer, men også om omfordeling mellom husholdninger i ulike livsfaser. Flere overføringsordninger har for eksempel delvis en slik begrunnelse. Et progressivt skattesystem påvirker fordelingen av livsløpsinntekten, ved at de fleste betaler mindre skatt i

begynnelsen av yrkeskarrieren når inntekten er relativt lav og som pensjonister på grunn av gunstige skatteregler enn når de er middelaldrende. Dette innebærer at skatter og overføringer i praksis omfordeler mer mellom personer med høy og lav inntekt i et enkelt inntektsår enn mellom personer med høy og lav samlet livsløpsinntekt. Empiriske studier for Norge viser at inntektsulikhet og lavinntekt reduseres betydelig når man ser på inntekt over flere år, jf. NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget* avsnitt 4.6.

3.2 Fordeling av formue og inntekt i befolkningen

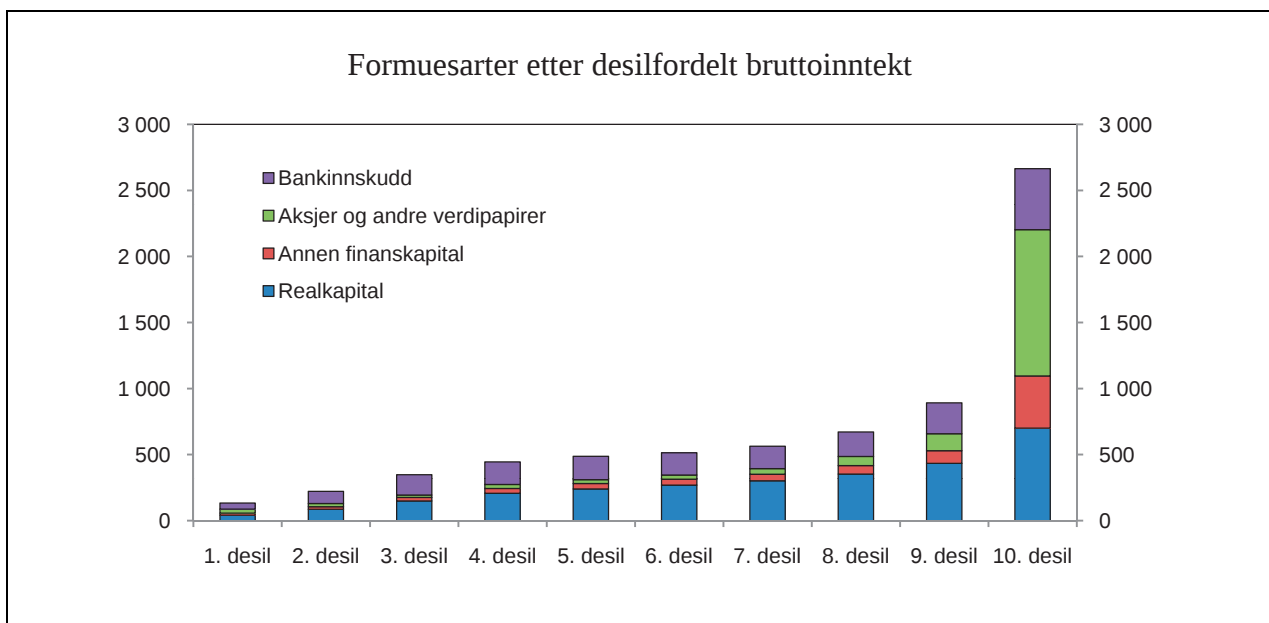
Fordeling av formue

Skjevfordeling av formue forklarer mye av inntektsforskjellene i befolkningen. Figur 3.1 viser hvordan ligningsverdien av ulike formuesarter fordeler seg etter bruttoinntekt. Den faktiske formuen vil være større enn det som framkommer i figuren, siden blant annet bolig og annen fast eiendom verdsettes vesentlig lavere enn reelle verdier. I figuren er personene rangert i ti like store grupper (desiler) etter størrelsen på bruttoinntekten (lønns-, pensjons- og kapitalinntekter i tillegg til skattefrie ytelser som barnetrygd og kontantstøtte). Desil 1 er de 10 pst. av befolkningen med lavest bruttoinntekt, mens desil 10 er de 10 pst. med høyest bruttoinntekt. Figuren viser stor samvariasjon mellom bruttoformue og bruttoinntekt.

Aksjer og andre verdipapirer utgjør den største delen av formuen for de med høy inntekt, mens bankinnskudd og realkapital (eiendom, biler, båter mv.) utgjør de største delene av formuen for personer med middels og lave inntekter. Den øverste promillen i inntektsfordelingen (om lag 3 800 personer) hadde i gjennomsnitt drøyt 45 mill. kroner i bruttoformue i 2009. Av dette var om lag 32 mill. kroner formue i aksjer og andre verdipapirer.

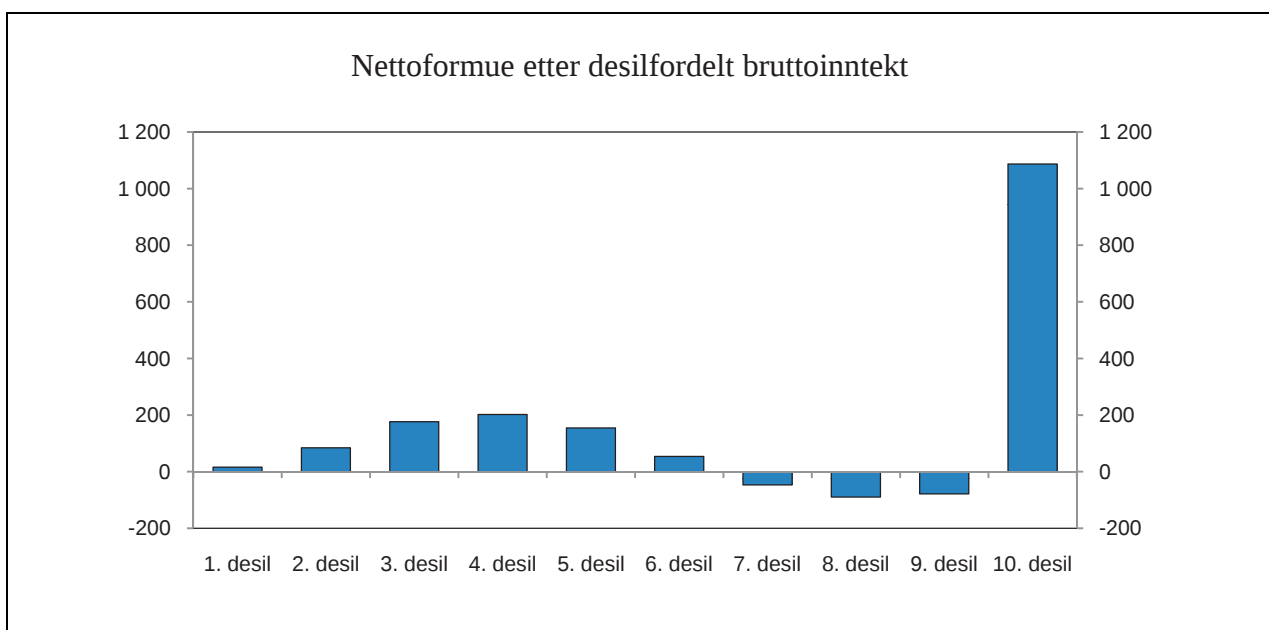
Figur 3.2 viser hvordan skattepliktig nettoformue fordeler seg etter bruttoinntekt. Figuren viser at det er liten samvariasjon mellom skattemessig nettoformue og bruttoinntekt. Tallene for nettoformue forstyrres imidlertid av at en bruker skattemessige verdier, hvor flere formueskomponenter undervurderes mens gjelden inngår med full verdi.

Figuren viser at de med middels og lav inntekt i gjennomsnitt har positiv nettoformue, mens de med middels og høy inntekt i gjennomsnitt har negativ nettoformue. Dette henger blant annet sammen med at det finnes mange pensjonister



Figur 3.1 Gjennomsnittlig ligningsverdi for ulike formuesarter etter desilfordelt bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. 1 000 kroner. 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Skattestatistikk for personer).



Figur 3.2 Gjennomsnittlig nettoformue (ligningsverdier) etter desilfordelt bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. 1 000 kroner. 2009

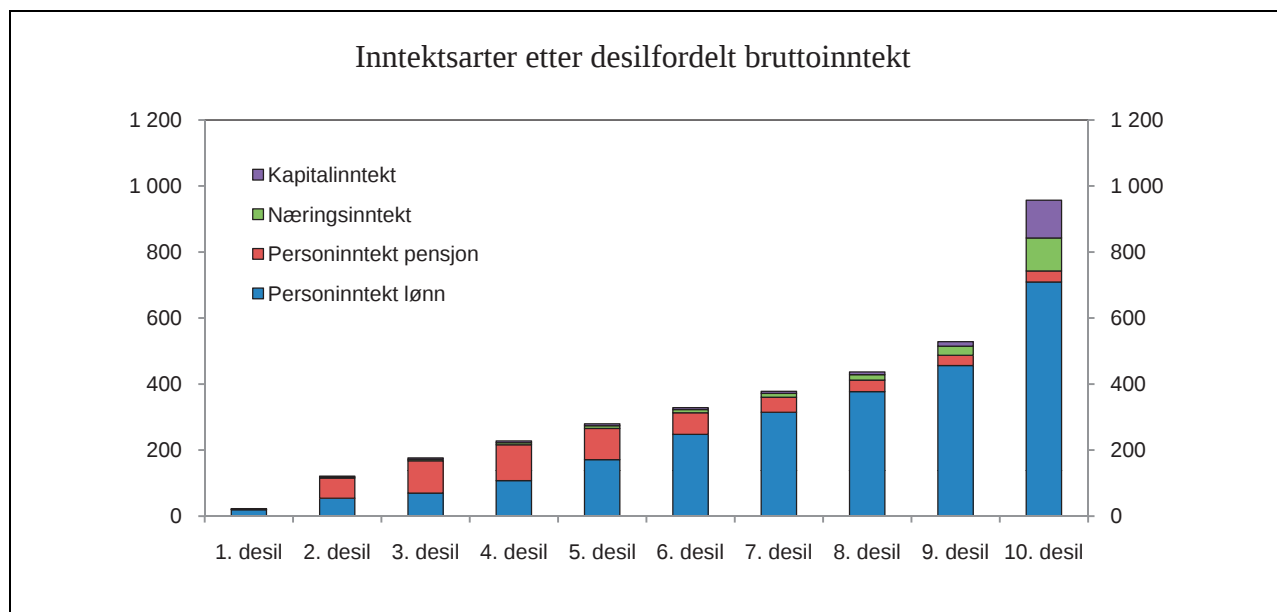
Kilde: Statistisk sentralbyrå (Skattestatistikk for personer).

med oppsparte midler og gjeldfrie boliger i de lave og midtre inntektsdesilene, mens det finnes flere yrkesaktive med boliggjeld i de øvre inntektsdesilene.

Den øverste inntektsdesilen har også mest nettoformue. Om lag 70 pst. av all nettoformue tilhører tidelen med høyest bruttoinntekt.

Fordeling av inntekt

Figur 3.3 viser hvordan ulike inntektsarter i gjennomsnitt fordeler seg etter nivået på bruttoinntekten. Mens personer med lavere inntekter først og fremst har lønns- og pensjonsinntekt, er nærings- og kapitalinntekter konsentrert blant dem med



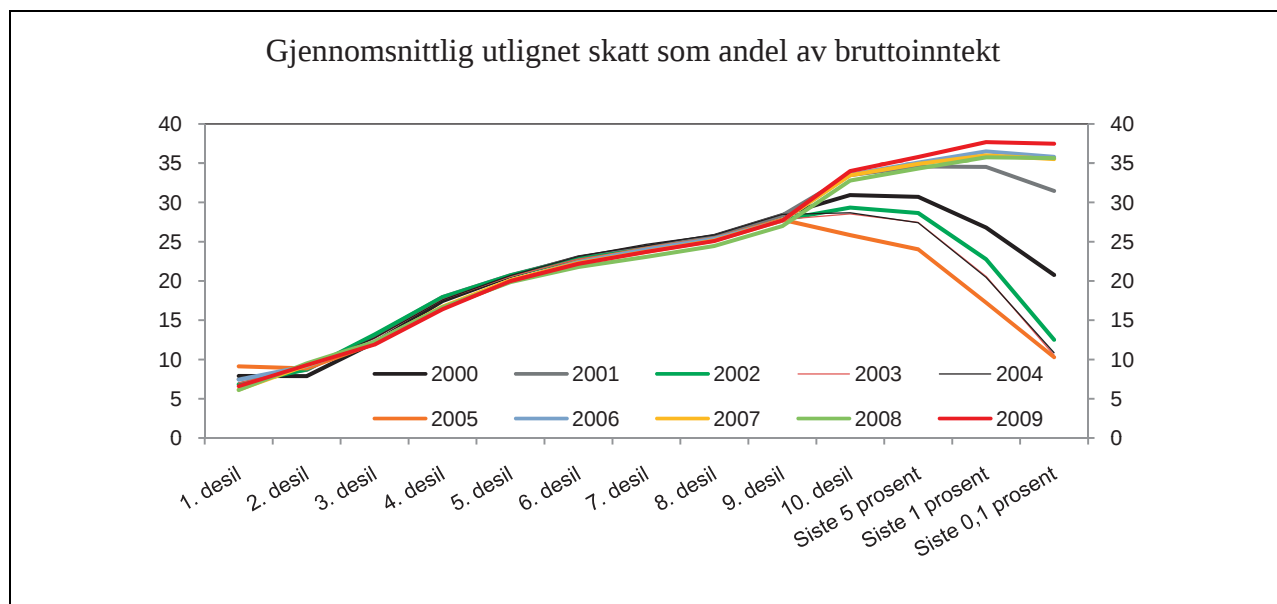
Figur 3.3 Inntektsarter etter desilfordelt bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. 1 000 kroner. 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Skattestatistikk for personer).

høy inntekt. Dette reflekterer at de med høy inntekt har den største aksjeformuen og dermed høye kapitalinntekter. Den øverste promillen i inntektsfordelingen (om lag 3 800 personer) hadde i gjennomsnitt om lag 3,5 mill. kroner i kapitalinntekt og om lag 1,1 mill. kroner i næringsinntekt i 2009. Dette utgjorde til sammen om lag 70 pst. av deres samlede inntekter.

3.3 Utvikling i gjennomsnittlig skatteprosent

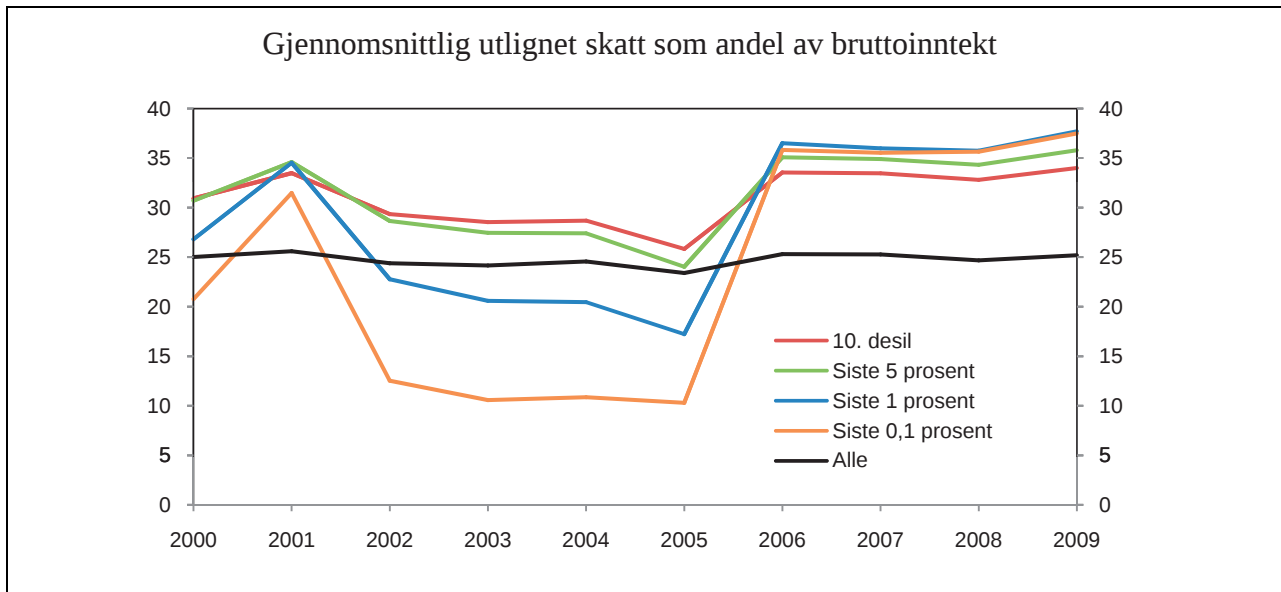
Utviklingen i gjennomsnittlig skatteprosent (skatt som andel av bruttoinntekt) før og etter skattereformen kan illustrere hvordan skattereformen har påvirket inntektsfordelingen. I figur 3.4 er befolkningen rangert i grupper etter stigende bruttoinntekt. Linjene viser utlignet skatt på personens



Figur 3.4 Gjennomsnittlig utlignet skatt¹ som andel av bruttoinntekt, etter desilfordelt bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. Prosent. 2000–2009

¹ Omfatter trygdeavgift, skatt på alminnelig inntekt (med utbytte), toppskatt og formuesskatt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Skattestatistikk for personer).



Figur 3.5 Gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av bruttoinntekt, etter desilfordelt bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. Prosent. 2000–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Skattestatistikk for personer).

hånd i prosent av bruttoinntekten for hvert av årene fra 2000 til 2009.

For hoveddelen av inntektsfordelingen (opp til 9. desil) virker de direkte skattene klart progressivt, dvs. at gjennomsnittsskatten øker med inntekten. Dessuten har det for disse gruppene vært svært små endringer i skattebelastningen i løpet av perioden. For de med høyest inntekt har det imidlertid vært store variasjoner i skattebelastningen, og de direkte skattene har gått fra å være regressive før reformen, dvs. at gjennomsnittsskatten synker med økende inntekt, til progressiv etter reformen.

Utviklingen i gjennomsnittsskatt for alle sammenlignet med utviklingen for gruppene med høyest inntekt er vist i figur 3.5. Figuren viser først og fremst at skatteprosenten har variert i langt større grad over tid blant de med de høyeste inntektene enn for gjennomsnittet av befolkningen. Det skyldes at det er gjennomsnittsskatten på lønn som dominerer for totalbefolkningen, mens det er gjennomsnittsskatten på kapitalinntekter som dominerer når inntekten er høy. Det framgår tydelig av figuren at gjennomsnittsskatten påvirkes av utbytteskatten. Både den midlertidige utbytteskatten i 2001 og utbytteskatten fra 2006 økte gjennomsnittsskatten markert for gruppene med de høyeste inntektene. Gjennomsnittsskatten for disse var svært lav i de mellomliggende årene, og særlig for de med aller høyest inntekt. Dette skyldes tilpasninger til den forventede utbytteskatten. Det ble tatt ut store skattefrie

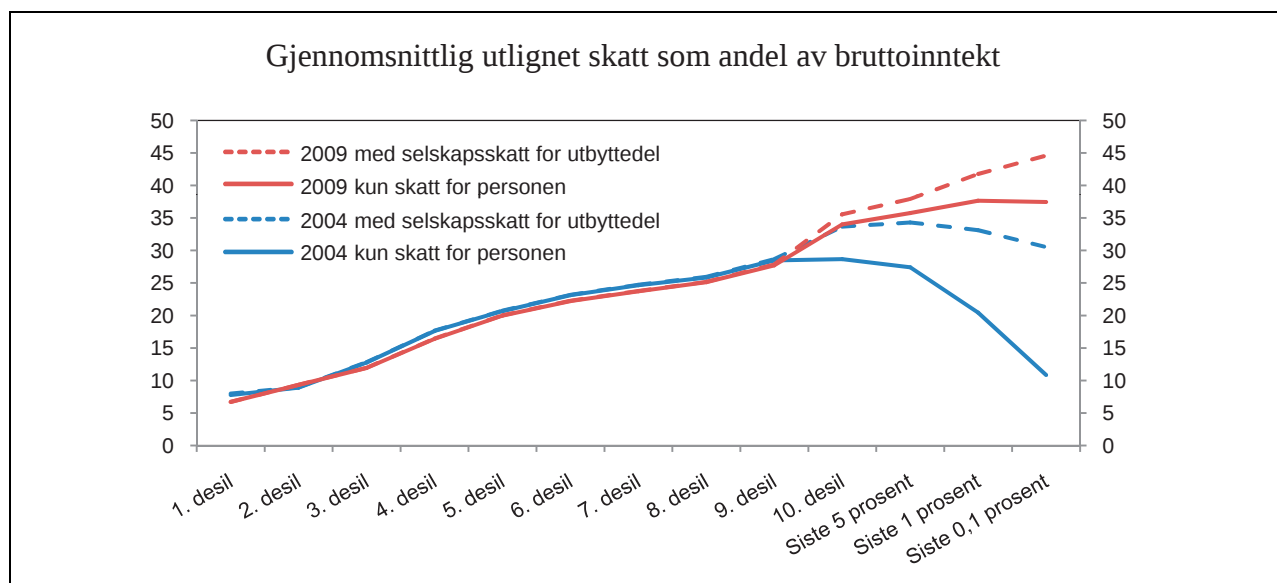
utbytter i årene før reformen, noe som reduserte gjennomsnittsskatten disse årene betraktelig. En betydelig andel av disse uttakene ble deretter skutt tilbake i selskapene som ny egenkapital eller lån.

Figur 3.4 og 3.5 viser kun skatt på personens hånd. Overskudd som har gitt grunnlag for utbytte, har imidlertid også blitt beskattet i selskapene. Når en inkluderer selskapsskatten i eiernes samlede skattebelastning, øker gjennomsnittlig skatteprosent vesentlig for dem med høyest inntekt i årene før skattereformen. For årene etter skattereformen er virkningen av å inkludere skatten på selskapets hånd mindre, siden mottatte utbytter har vært lavere. Fordelingsvirkningen – fra regressiv til progressiv skatt for de med høyest inntekt – er fortsatt tydelig. Dette er illustrert i figur 3.6.

3.4 Statistiske fordelingsvirkninger 2004–2008

3.4.1 Om metoden

Endringer over tid i gjennomsnittsskatt for ulike inntektsgrupper skyldes ikke nødvendigvis bare endringer i skattereglene. Statistikken påvirkes også av andre forhold som konjunkturer, demografiske endringer og endringer i inntektssammensetningen. For å rendyrke virkningen av skatteendringene kan man sammenligne skatten med



Figur 3.6 Gjennomsnittlig utlignet skatt med og uten selskapsskatt. Andel av bruttoinntekt, etter desilfordelt bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. Prosent. 2004 og 2009

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ulike regler for en gitt befolkning og inntektsfordeling.

For å isolere virkningene av endringer i skatteregelverket er Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE-Skatt¹ brukt til å analysere hvordan skatten for et gitt skattegrunnlag (2008) endrer seg når en bruker skattereglene som gjaldt i 2004 (lønns- og prisjustert til 2008) istedenfor de faktiske skattereglene for 2008.

I analysen er alle personer med. Inntekt og skatt er fordelt likt på medlemmene i en husholdning (forbruksenheter) og justert for stordriftsfordeler, jf. boks 3.1. Den justerte inntekten skal i prinsippet uttrykke inntekten et husholdningsmedlem måtte hatt som enslig for å ha samme forbruksmuligheter som vedkommende har som del av den større husholdningen, og kalles ekvivalent inntekt.

Fordelen med en analyse basert på et gitt skattegrunnlag sammenlignet med den rent deskriptive analysen i avsnitt 3.3 er at en får isolert virkningene av endringene i skattereglene. Ulempen er at resultatene vil avhenge av hvilket basisår man velger. For eksempel vil fordelingsvirkningene av utbytteskatten, og dermed også fordelingsvirkningene av skattesystemet, avhenge av hvor mye som ble tatt ut som utbytte i basisåret.

Dersom det ble tatt ut store utbytter i basisåret, vil fordelingsvirkningene av skattereformen framstå som større enn dersom utbytterne i basisåret var lave. Markedsverdien av formuesobjekter i basisåret vil også ha stor betydning. Børsnoterte aksjer hadde svært lave markedsverdier ved utgangen av 2008. Dette påvirker ikke minst formuesskatten, og berører særlig høyinntektsgruppene, som eier mesteparten av aksjene. En analyse som forsøker å korrigere for virkninger av valg av basisår, er presentert i avsnitt 3.5.

3.4.2 Samlede virkninger

Figur 3.7 viser gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av bruttoinntekt for 2004-skatteregler (lønns- og prisjustert til 2008) og 2008-regler beregnet på skattegrunnlaget for 2008. Figuren viser at 1. til 9. desil har fått skattelette fra 2004 til 2008, mens 10. desil har fått en liten skatteskjerpelse. Den gjennomsnittlige skatten for alle skattytere samlet er blitt redusert med 0,5 prosentpoeng.

Tabell 3.2 viser gjennomsnittlig endring i skatt fra 2004 til 2008 etter intervaller for bruttoinntekt. Her er det ikke brukt ekvivalent inntekt, men inntekt per person over 17 år. Tabellen viser blant annet at personer med over 3 mill. kroner i bruttoinntekt har fått en skatteskjerpelse på om lag 425 000 kroner i gjennomsnitt. Endringene i for-

¹ LOTTE-Skatt er en modell for beregning av direkte skatter for personer. Denne mikrosimuleringsmodellen er et viktig verktøy i arbeidet med å beregne virkninger på skatteproveny og fordeling av inntekt og skatt ved endring i skatteregler. Modellen beregner de umiddelbare, direkte virkningene av en skatteendring, uten adferdseffekter. LOTTE-Skatt er dokumentert i Hansen, K., B. Lian, R. Nesbakken og T.O. Thoresen (2008): LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer, Rapporter 2008/36, Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.1 Forbruksmuligheter og ekvivalentinntekt

En persons forbruksmuligheter bestemmes av hvilke ressurser den enkelte har til rådighet. Disse ressursene inkluderer blant annet inntekt etter skatt, nettoformue, verdi av offentlige varer og tjenester og hjemmeproduksjon. Ideelt sett burde en sett på samlede forbruksmuligheter i analyser av hvordan ressursene er fordelt i befolkningen. På grunn av målevanskeligheter er det imidlertid mest vanlig å basere fordelingsanalyser på inntekt.

En persons inntekt gir ikke et fullstendig uttrykk for personens forbruksmuligheter og velferd. En persons forbruksmuligheter er knyttet til den husholdningen personen tilhører. Personer som bor sammen, kan dele på faste kostnader, for eksempel til bolig, bil og strøm (stordriftsfordeler), og personer uten egen inntekt kan likevel ha forbruksmuligheter hvis de tilhører en husholdning hvor andre har inntekter og forsørgeransvar.

For å ta hensyn til stordriftsfordeler og forsørgeransvar tilordnes hvert medlem av husholdningen en justert inntekt («ekvivalentinn-

tekt») som er større enn husholdningens faktiske inntekt per person. Den justerte inntekten skal i prinsippet uttrykke inntekten et husholdningsmedlem måtte hatt som enslig for å ha samme forbruksmuligheter som vedkommende har som del av den større husholdningen.

Det finnes ulike skalaer for å justere inntekten til personer som inngår i en større husholdning. I beregningene i dette kapitlet benyttes den såkalte kvadratrotskalaen, som blant annet har vært brukt i en rekke offentlige utredninger. Kvadratrotskalaen innebærer at inntekten til det enkelte husholdningsmedlemmet fastsettes som samlet husholdningsinntekt dividert med kvadratroten av antall personer i husholdningen. Det vil for eksempel si at en husholdning på fire personer bare trenger dobbel så høy bruttoinntekt som en énpersonshusholdning for å ha samme forbruksmulighet.

Eksempelene i tabell 3.1 viser beregningen av justert inntekt for en husholdning på fire og en husholdning på to.

Tabell 3.1 Eksempler på beregnet justert inntekt for en husholdning på fire og to

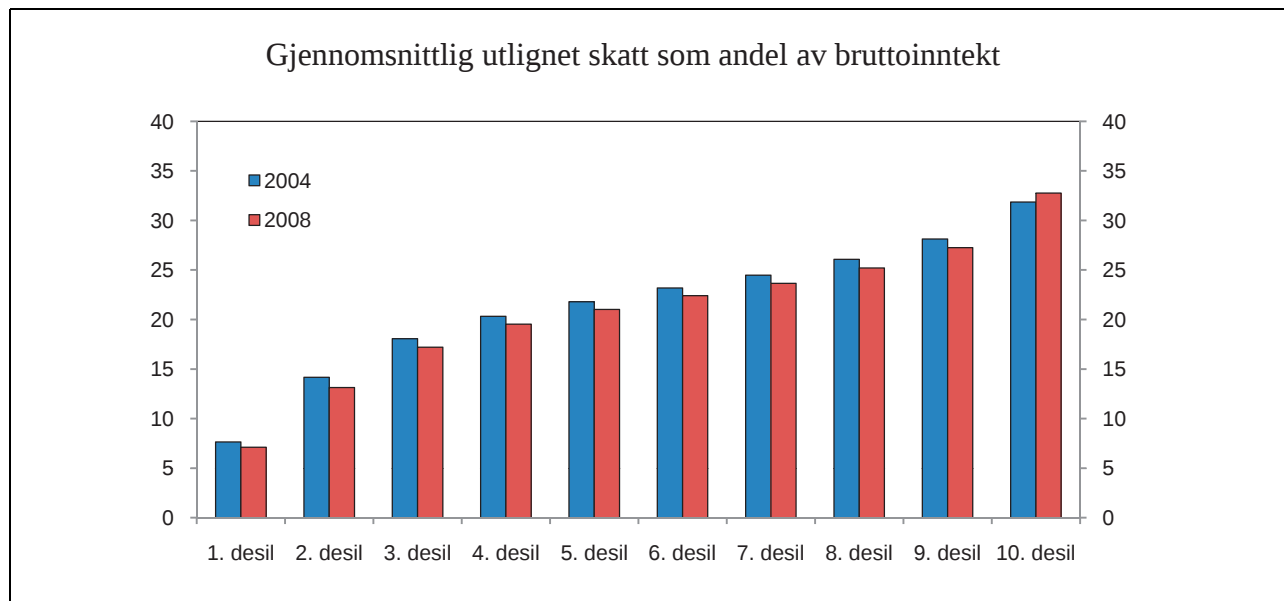
Eksempel 1: Par med to barn		Eksempel 2: Par uten barn	
	Inntekt (kroner)		Inntekt (kroner)
Voksen med inntekt	450 000	Voksen med inntekt	450 000
Voksen med inntekt	350 000	Voksen med inntekt	350 000
Barn	0		
Barn	0		
Sum	800 000	Sum	800 000
Justert inntekt per person (800 000/ $\sqrt{4}$)	400 000	Justert inntekt per person (800 000/ $\sqrt{2}$)	565 685

Kilde: Finansdepartementet.

muesskatten (utenom 80-prosentregelen) står for om lag 20 pst. av denne skjerpelsen. Det alt vesentligste av dette skyldes at aksjerabatten på ikke-børsnoterte aksjer er fjernet.

Tabell 3.3 viser gjennomsnittlig endring i skatt fra 2004 til 2008 etter intervaller for nettoformue. Figuren viser blant annet at personer med nettoformue over 100 mill. kroner har fått en gjennomsnittlig skatteskjerpelse på drøyt 1,6 mill. kroner (utenom 80-prosentregelen).

80-prosentregelen innebar at formuesskatten ble satt ned dersom formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt samlet sett oversteg 80 pst. av skattyters alminnelige inntekt. Regelen ga altså nedsatt skatt for skattytere med høy skattepliktig formue relativt til alminnelig inntekt. Regelen ble strammet noe inn i 2008 og avvirket i 2009. Endringene i 80-prosentregelen er inne inkludert i den foregående fordelingsanalysen basert på LOTTE-beregninger. Avviklingen av 80-prosentregelen ga



Figur 3.7 Gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av ekvivalent bruttoinntekt, etter desilfordelt bruttoinntekt. 2004-regler (lønns- og prisjustert) og 2008-regler. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Gjennomsnittlig endring i skatt fra 2004 til 2008 i ulike intervaller for bruttoinntekt.¹ 2008-kroner. Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser Tusen kroner	Antall personer	Skatt med 2008-regler	Endring i samlede skatter	Herav endring i aksjebe- skatning	Herav endring i minste- fradrag	Herav endring i toppskatt	Herav endring i formues- skatt ²
0–150	670 744	6 400	-400	0	-200	0	-100
150–200	378 648	19 400	-2 400	0	-2 300	0	-400
200–250	381 180	34 500	-2 700	0	-2 600	0	-400
250–300	377 047	51 800	-2 100	100	-1 900	0	-400
300–350	403 975	68 400	-2 300	100	-2 100	0	-300
350–400	374 395	83 800	-2 400	100	-2 300	0	-200
400–450	305 601	99 900	-2 300	200	-2 300	200	-200
450–500	218 328	118 900	-2 500	300	-2 300	-300	-100
500–600	253 706	147 600	-4 600	600	-2 300	-2 800	0
600–750	177 900	195 800	-7 700	1 700	-2 300	-7 400	300
750–1 000	116 981	275 100	-7 600	4 800	-2 300	-10 900	1 000
1 000–2 000	77 522	453 600	5 600	20 900	-2 200	-19 400	4 100
2 000–3 000	9 546	891 100	83 600	94 300	-2 100	-45 500	18 800
Over 3 000	6 564	2 250 200	425 800	380 200	-2 000	-109 500	85 300
I alt	3 752 137	86 000	-1 500	1 700	-1 900	-1 600	100

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer.

² Inkluderer ikke endringer i 80-prosentregelen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig endring i skatt fra 2004 til 2008 i ulike intervaller for nettoformue.¹ 2008-kroner. Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser

Nettoformue i mill. kroner	Antall personer	Skatt med 2008-regler	Endring i samlede skatter	Herav endring i aksjebe-skatning	Herav endring i minste-fradrag	Herav endring i toppskatt	Herav endring i formues-skatt ²
Negativ formue....	1 566 746	88 800	-3 200	600	-2 200	-2 000	0
0–0,5	1 516 823	55 600	-2 300	200	-1 800	-600	-300
0,5 – 1	360 534	93 400	-3 700	900	-1 600	-1 500	-1 300
1 – 5	279 192	161 500	400	6 100	-1 400	-3 600	-500
5 – 10	16 956	445 200	51 500	50 103	-1 700	-13 200	10 500
10 – 50	10 373	787 000	178 300	136 500	-1 800	-19 400	43 900
50 – 100	856	1 716 900	560 000	392 200	-1 700	-34 700	190 700
Over 100	657	5 116 500	1 648 600	617 200	-1 700	-42 000	1 033 400
I alt	3 752 137	86 000	-1 500	1 700	-1 900	-1 600	100

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer.² Inkluderer ikke endringer i 80-prosentregelen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Gjennomsnittlig endring i formuesskatt i ulike intervaller for nettoformue. Skatteopplegget for 2009 sammenlignet med lønnsjusterte 2008-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner

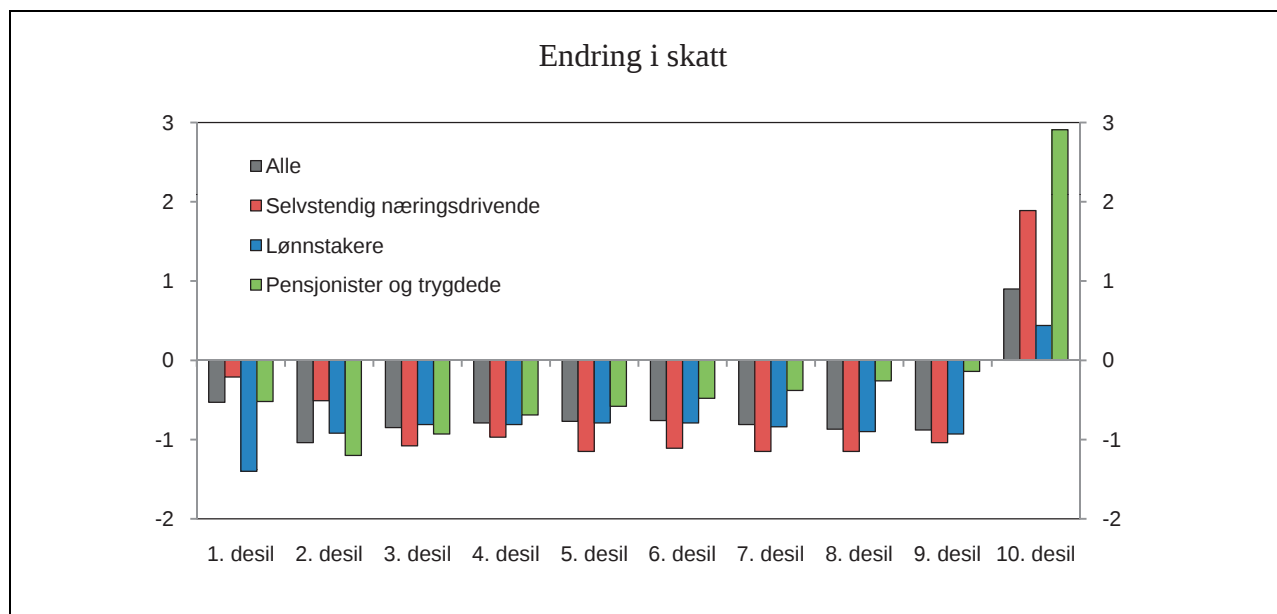
Skattepliktig nettoformue i 2009	Antall personer	Gjennomsnittlig skatt i referansesystemet	Gjennomsnittlig endring i skatt som følge av fjerning av 80-prosentregelen
<0	1 586 000	88 300	0
0–500 000	1 539 000	56 600	0
500 000–1 mill.....	376 000	96 400	0
1 mill. – 5 mill.....	298 000	166 400	0
5 mill. – 10 mill.....	18 000	434 500	0
10 mill. – 50 mill.....	11 000	910 900	0
50 mill. – 100 mill.....	1 000	2 481 300	40 000
Over 100 mill.....	600	7 904 200	800 000
I alt	3 829 200	88 300	0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

en betydelig skatteskjerpelse for de aller mest formuende. Det ble anslått at skatten for personer med formue over 100 mill. kroner ville øke med om lag 10 pst. som følge av avviklingen av 80-prosentregelen, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig

økning på om lag 800 000 kroner per person, jf. tabell 3.4.

For å illustrere hvordan skatteendringene har slått ut for ulike grupper kan husholdningene deles inn etter hovedinntektstakerens sosioøkonomiske status. Figur 3.8 viser endring i gjennom-



Figur 3.8 Gjennomsnittlig endring i skatt fra 2004 til 2008. Personer fordelt på sosioøkonomisk gruppe for hovedinntektstaker i husholdningen og desilgrupper for ekvivalent bruttoinntekt. Prosent av ekvivalent bruttoinntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

snittlig skatt som andel av bruttoinntekt fra 2004 til 2008 for ulike sosioøkonomiske grupper, dvs. lønnstakere, pensjonister og trygdede, og selvstendig næringsdrivende, jf. boks 3.2. I denne analysen er alle personer med. Inntekt og skatt er fordelt likt på medlemmene i en husholdning og justert for stordriftsfordeler, jf. boks 3.1. Figuren viser at i 1. til 9. desil har samtlige sosioøkonomiske grupper fått skattelette, mens i 10. desil har samtlige grupper fått skjerpelse. Skatteletten for selvstendige næringsdrivende i lavere inntektsdesiler er relativt liten. Dette skyldes at minstefradraget ikke gis i næringsinntekt (hvor det gis fradrag for faktiske utgifter), slik at selvstendig næringsdrivende ikke tar del i økningene i minstefradraget med mindre de har lønnsinntekt ved siden av. Pensjonister og trygdede i 10. desil har fått en relativt stor skjerpelse. Pensjonister og trygdede med store formuer har først og fremst blitt berørt av utbytteskatten og skjerpelsene i formuesskatten.

Sammenligning med Bondevik II-regjeringens forslag

Fordelingsvirkningene av reformen har blitt sterkere enn i Bondevik II-regjeringens forslag til oppfølging av skattereformen i statsbudsjettet for 2006.

Figur 3.10 viser gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av bruttoinntekt med 2004-regler og

Bondevik II-regjeringens forslag til skattereform slik den ble presentert i St.prp. nr. 1 (2005–2006). Beregningen inkluderer avvikling av delingsmodellen og innføring av skjermingsmetoden. I tillegg ble det lagt til grunn en halvering av formuesskatten, i tråd med det regjeringen Bondevik II varslet da forslaget til skattereform ble lagt fram. Det ble videre beregningsteknisk lagt til grunn at formuesskattelettelsen ble dekket inn på skatte- og avgiftssiden ved at disponibel inntekt ble redusert prosentvis like mye for alle inntektsgrupper. Det ble presisert at ettersom mange aktuelle innstramminger først og fremst ville ramme høyinntektsgruppene, kunne den faktiske fordelingen bli mer fordelaktig for lavinntektsgruppene enn det som framgikk av beregningene.

Figuren viser at Bondevik II-regjeringens forslag i gjennomsnitt var forventet å gi skattelettelse i alle inntektsgrupper. Skattereduksjonen ble anslått å være prosentvis størst for 8. og 9. desil. I all hovedsak skyldtes dette at endringene i toppskatten og formuesskatten særlig ville komme de øvre inntektsgruppene til gode. I tillegg ble skattelettelsene for de laveste inntektsgruppene anslått å bli mindre enn for de høyere inntektsgruppene siden de allerede betalte relativt lite eller ingen skatt.

Figur 3.11 sammenligner anslått endring i gjennomsnittlig skatt i Bondevik II-regjeringens forslag med den faktiske endringen fra 2004 til

Boks 3.2 Sosioøkonomiske grupper

Sosioøkonomisk status grupperer personer som yrkesaktive, pensjonister og trygdede eller som «andre», alt etter hvilken inntektskilde som er størst. Blant yrkesaktive blir det skilt mellom lønnstakere og selvstendig næringsdrivende. Inndelingen følger Statistisk sentralbyrås standard for inndeling etter sosioøkonomisk status.

En person er yrkesaktiv dersom inntekten fra lønn og næringsvirksomhet samlet er større enn minsteveltelsen fra folketrygden. I 2008 var minsteveltelsen fra folketrygden 130 690 kroner for enslige pensjonister.

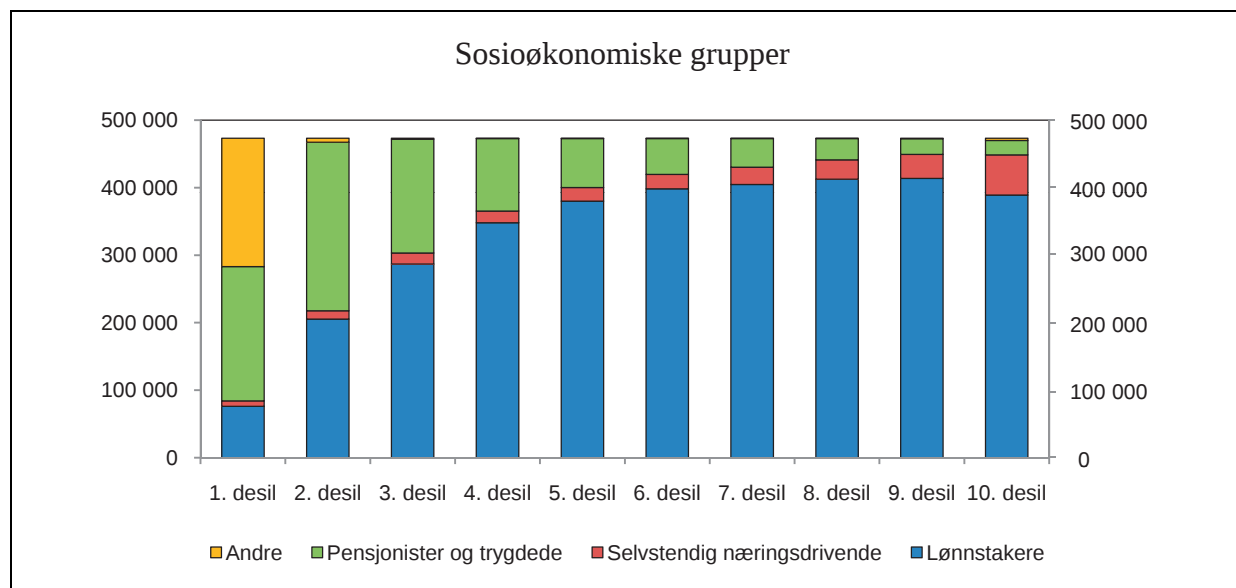
For å bli klassifisert som lønnstaker må lønn være større enn sum næringsinntekt og større enn pensjon. For å bli klassifisert som selvstendig næringsdrivende må sum næringsinntekt være større enn henholdsvis lønn og pensjon. I gruppen pensjonister og trygdede inngår personer som har pensjon større enn henholdsvis lønn og næringsinntekt. En person som ikke mottar pensjon og samtidig har sum lønn og

næringsinntekt lavere enn minsteveltelsen fra folketrygden, blir plassert i gruppen «andre».

Figur 3.9 viser hvordan den sosioøkonomiske gruppen for hovedinntektstakeren i husholdningene varierer med inntekten.

I 1. desil er det relativt få lønnstakere og kun noen selvstendig næringsdrivende. De aller fleste er pensjonister og trygdede eller tilhører gruppen «andre». I gruppen «andre» i 1. desil er det mange studenter. 1. desil inneholder derfor et betydelig innslag av personer med midlertidig lav inntekt.

Oppover i inntektsfordelingen øker antall lønnstakere og selvstendig næringsdrivende, mens antall pensjonister og trygdede avtar. I høyere inntektsgrupper består gruppen «andre» kun av et fåtall personer som lever av kapitalinntekter. En stor andel av de selvstendig næringsdrivende, om lag 40 pst., befinner seg i 9. eller 10. desil.

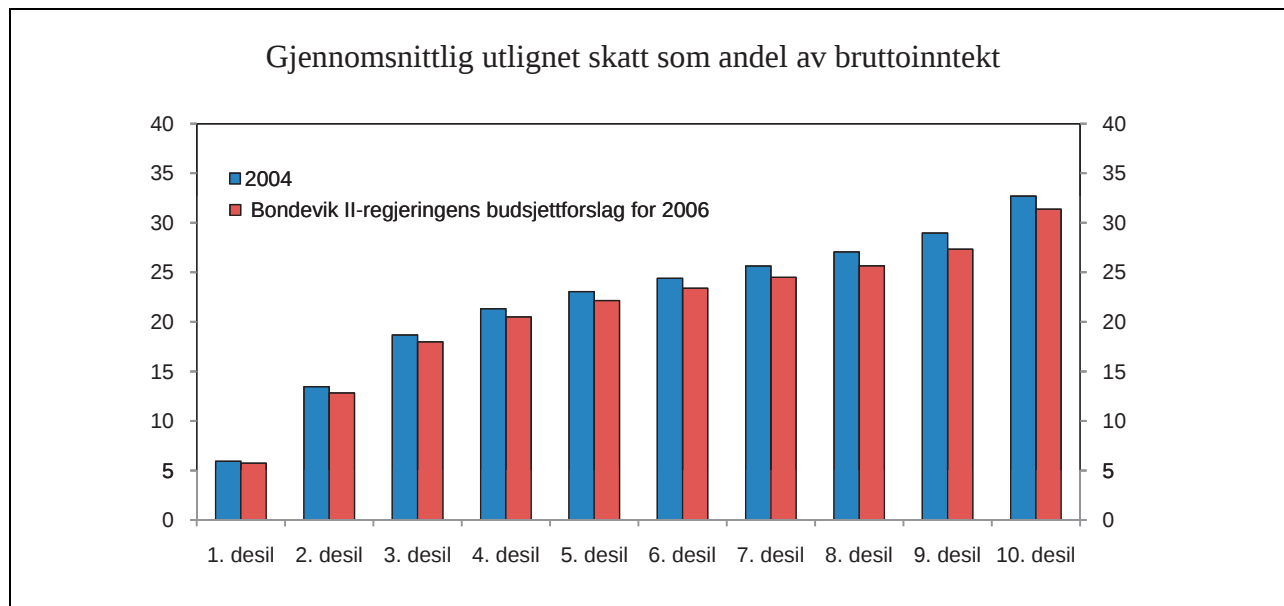


Figur 3.9 Personer fordelt på sosioøkonomisk gruppe for hovedinntektstakeren i husholdningen og desilgrupper for ekvivalent bruttoinntekt. 2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

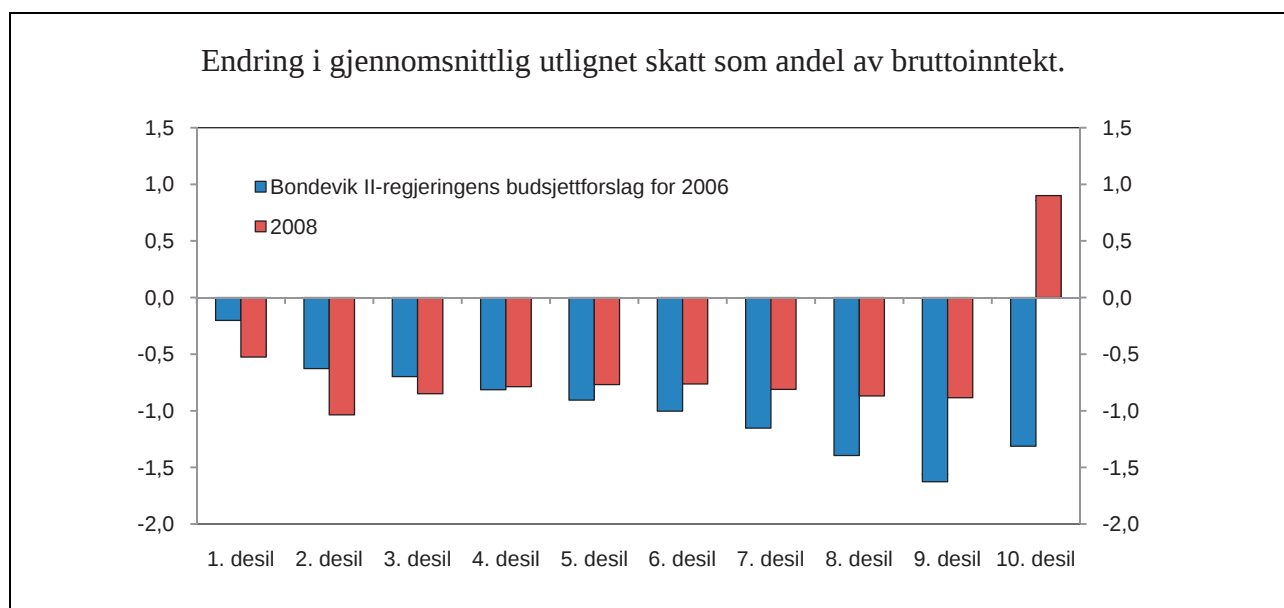
2008. Bondevik II-regjeringens forslag ble anslått å gi størst lettelse i toppen av inntektsfordelingen, mens de faktiske lettelsene har vært størst nederst og på midten av inntektsfordelingen. I tillegg har de ti prosentene med høyest inntekt fått

økt skatt, og ikke en lettelse som i Bondevik II-regjeringens forslag. Dette skyldes hovedsakelig at formuesskatten er blitt skjerpet for de med store formuer, og ikke halvert slik Bondevik II-regjeringen la opp til.



Figur 3.10 Gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av ekvivalent bruttoinntekt etter desilfordelt bruttoinntekt. Skattereformen i Bondevik II-regjeringens budsjettforslag for 2006 sammenlignet med lønnsjusterte 2004-regler. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.11 Endring i gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av ekvivalent bruttoinntekt, etter desilfordelt bruttoinntekt. Skattereformen i Bondevik II-regjeringens budsjettforslag for 2006 og 2008-regler ift. 2004-regler. Prosentpoeng

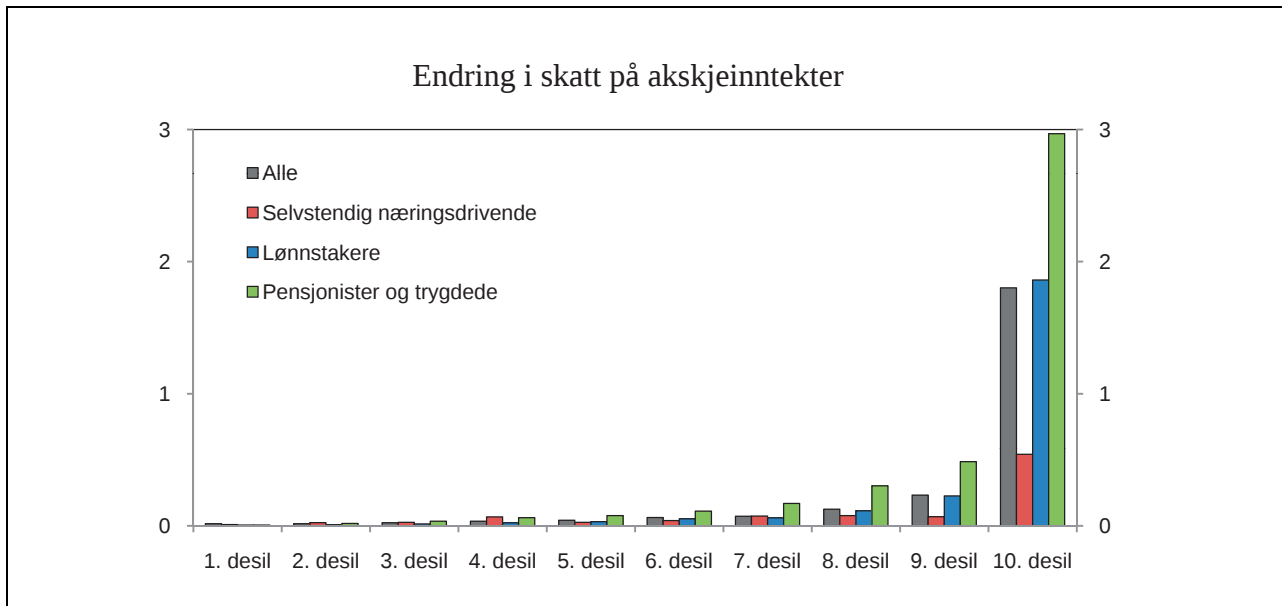
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.4.3 Virkninger av enkeltelementene

Skattereformen besto av en rekke forskjellige skatteendringer, herunder innføring av utbytte-skatt, redusert toppskatt, økt minstefradrag samt endringer i formuesskatten. De ulike komponentene påvirker inntektsfordelingen ulikt. Nedenfor

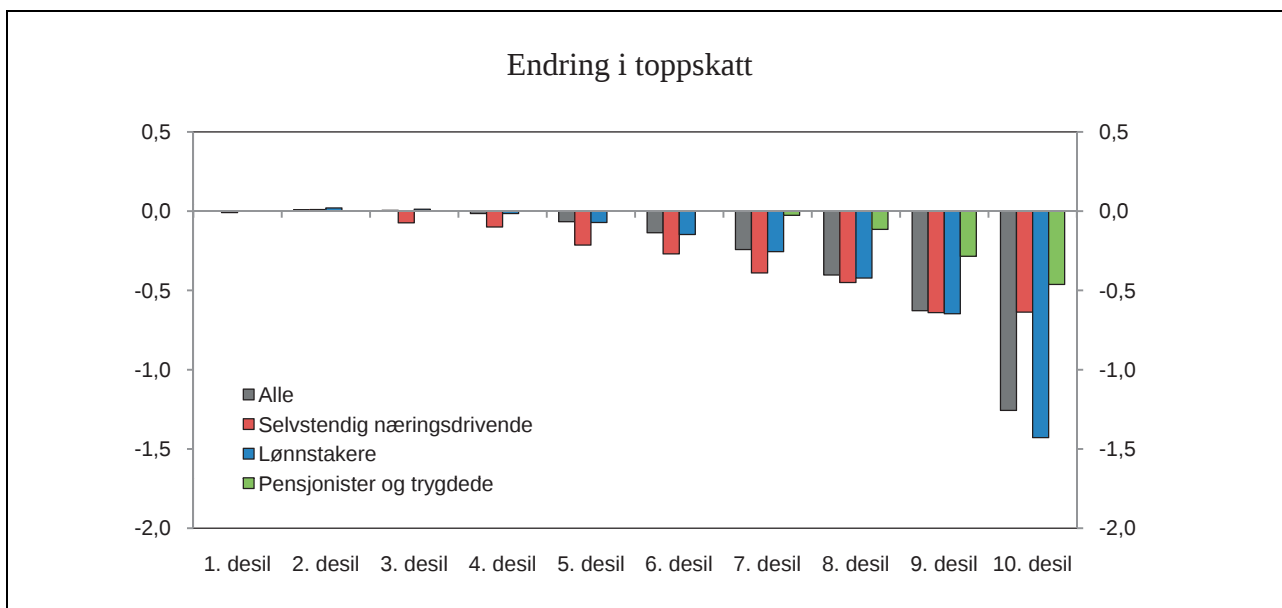
drøftes de isolerte fordelingsvirkningene av hovedkomponentene i skattereformen.

Figur 3.12 viser virkningen av endringene i *aksjeinntektsbeskatningen* per person fordelt etter inntektsdesiler og sosioøkonomisk status. Økt skatt på aksjeinntekt har gitt skjerpelser for alle inntektsgrupper, men skjerpelsen er klart størst i



Figur 3.12 Gjennomsnittlig endring i skatt på aksjeinntekter fra 2004 til 2008. Personer fordelt på sosioøkonomisk gruppe for hovedinntektstaker i husholdningen og desilgrupper for ekvivalent bruttoinntekt. Prosent av ekvivalent bruttoinntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



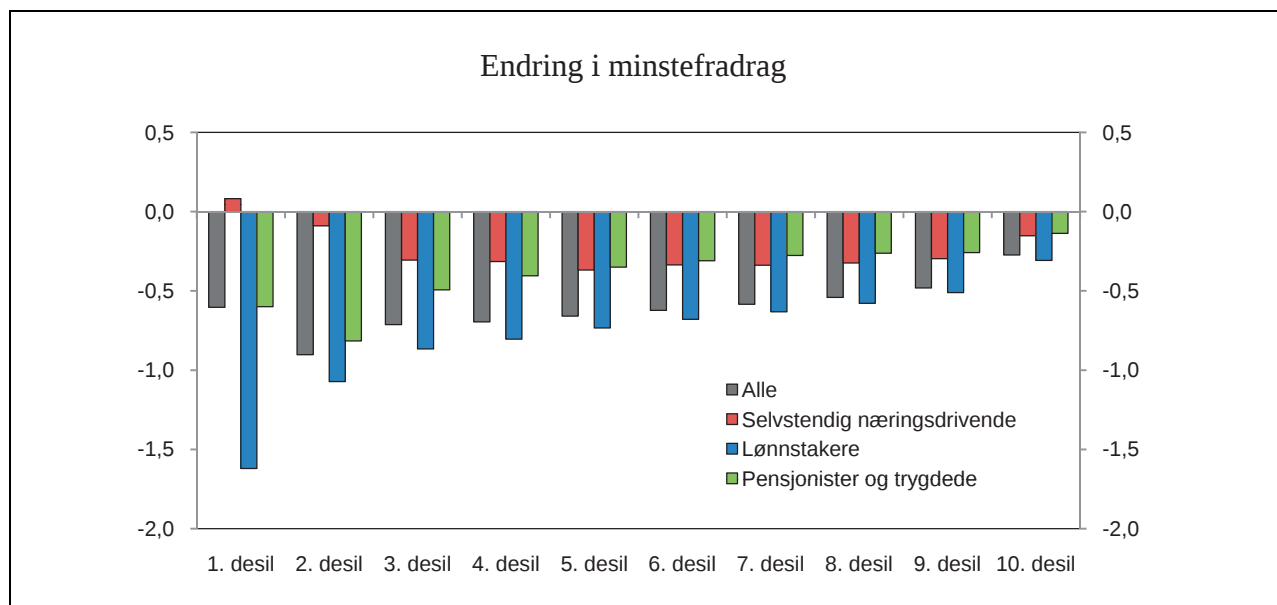
Figur 3.13 Gjennomsnittlig endring i toppskatt fra 2004 til 2008. Personer fordelt på sosioøkonomisk gruppe for hovedinntektstaker i husholdningen og desilgrupper for ekvivalent bruttoinntekt. Prosent av ekvivalent bruttoinntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

10. desil. Pensjonister og trygdede i 10. inntektsdesil har fått den største skjerpelsen, mens selvstendig næringsdrivende i 10. desil har fått en relativt liten skjerpelse. Dette skyldes trolig at selvstendig næringsdrivende i 10. desil har en relativt liten andel av sine inntekter fra utbytte og gevinster på aksjer, og tilsvarende at pensjonister i

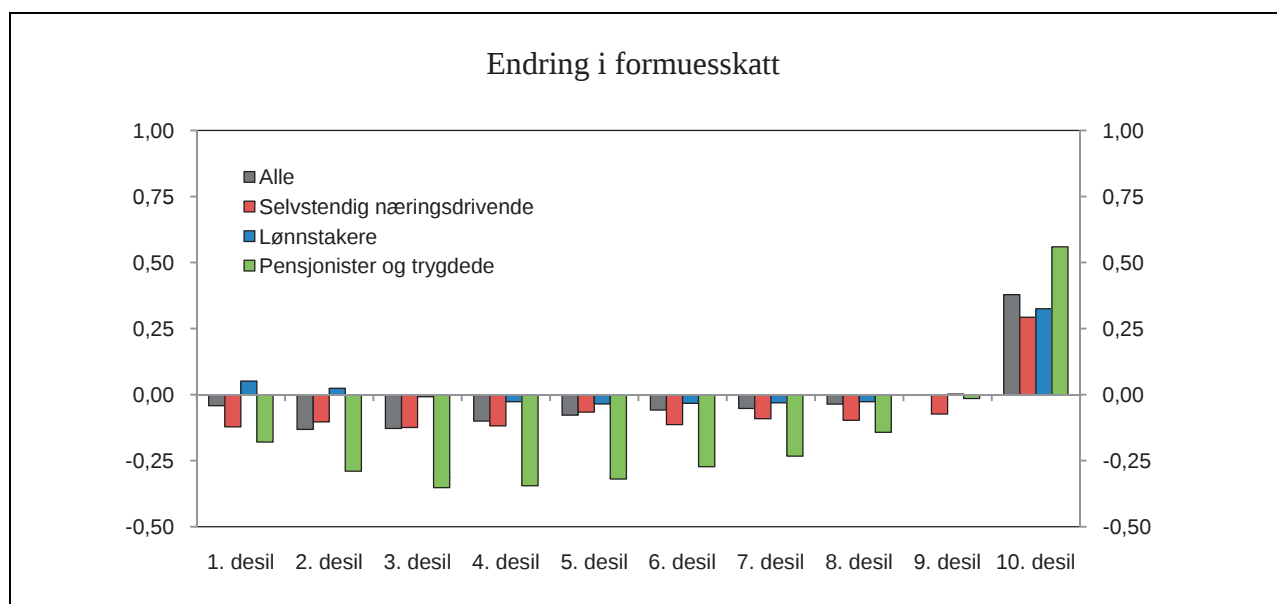
denne inntektsgruppen har en relativt stor andel aksjeinntekt.

Figur 3.13 viser endringen i *toppskatt* per person fordelt etter inntektsdesiler og sosioøkonomisk status. For alle sosioøkonomiske grupper er lettelsen i toppskatten større jo høyere inntekten er. Endringene i toppskatten gir imidlertid også



Figur 3.14 Gjennomsnittlig endring i minstefradrag fra 2004 til 2008. Personer fordelt på sosioøkonomisk gruppe for hovedinntektstaker i husholdningen og desilgrupper for ekvivalent bruttoinntekt. Prosent av ekvivalent bruttoinntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.15 Gjennomsnittlig endring i formuesskatt fra 2004 til 2008. Personer fordelt på sosioøkonomisk gruppe for hovedinntektstaker i husholdningen og desilgrupper for ekvivalent bruttoinntekt. Prosent av ekvivalent bruttoinntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utslag i lavere inntektsgrupper ettersom personer i husholdninger med høy inntekt og stor forsørgerbyrde kan befinne seg her.

Figur 3.14 viser endringen i *minstefradrag* per person fordelt etter inntektsdesiler og sosioøkonomisk status. Figuren viser at lettelsene er større jo lavere inntekten er, og at det er lønnstakere

samt pensjonister og trygdede som er omfattet av lettelsene. For selvstendig næringsdrivende har lettelsene i minstefradraget hatt mindre betydning.

Figur 3.15 viser endringen i *formuesskatt* per person fordelt etter inntektsdesiler og sosioøkonomisk status. Endringene i formuesskatten, målt

som andel av bruttoinntekten, har spesielt vært til fordel for pensjonister og trygdede i 1. til 8. desil. Pensjonister og trygdede i 10. desil har fått skjerpet formuesskatt. Selvstendig næringsdrivende i 1. til 9. desil har fått en moderat lettelse, mens endringene for lønnstakere er liten. Alle grupper har fått en skjerpelse i 10. desil. Det alt vesentligste av dette skyldes at aksjerabatten på unoterte aksjer er opphevet.

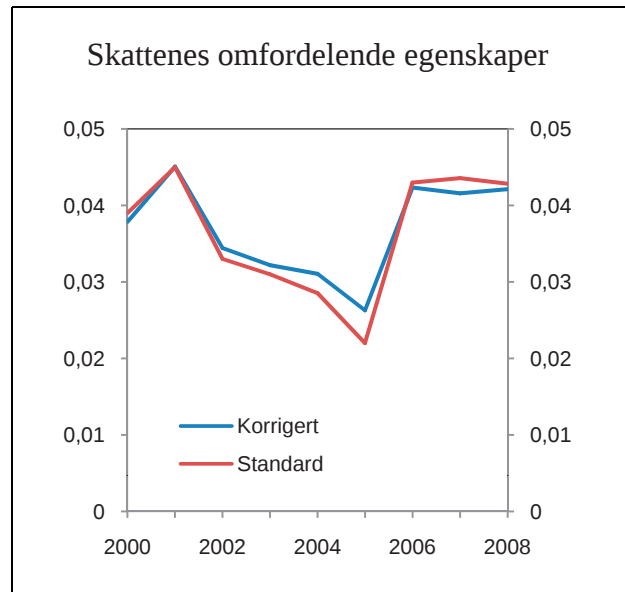
Skattereformen ble delvis finansiert ved å øke alle merverdiavgiftssatsene med ett prosentpoeng, slik at den generelle merverdiavgiftssatsen økte fra 24 til 25 pst., satsen på matvarer fra 12 til 13 pst. og den laveste satsen fra 6 til 7 pst. Dette innebar en viss forskyvning i skattebyrden fra arbeid til forbruk.

Merverdiavgiften har en forholdsvis flat fordelingsprofil. Målt som andel av bruttoinntekt er merverdiavgiften svakt regressiv, mens målt som andel av disponibel inntekt er merverdiavgiften svakt progressiv. Analysen ovenfor omfatter bare skatteendringer, det vil si at endringene i merverdiavgiften ikke er med.

3.5 Fordelingsvirkninger med mer avansert beregningsmetode

Beregningene av fordelingsvirkninger i de foregående avsnittene må tolkes med forsiktighet siden de i noen grad kan være påvirket av faktorer som ikke har med reformen å gjøre. Blant annet kan konjunktursituasjonen i de årene som sammenlignes, spille en rolle for hvor høye skatteprosentene blir. Nivået på utbyttene i sammenligningsårene kan også ha betydning for resultatene.

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statistisk sentralbyrå analysert skattereformens fordelingsvirkninger når en forsøker å korrigere for blant annet at valg av basisår påvirker resultatene.² Figur 3.16 viser skattenes omfordelende egenskaper målt ved den såkalte Reynolds-Smolensky-indeksen, jf. boks 3.3. Denne indeksen viser forskjellen mellom Gini-koeffisienten før og etter skatt. Jo høyere Reynolds-Smolensky-indeksen er, desto mer utjevner skattesystemet. I figuren er det vist to versjoner av denne indeksen. Den ene (standard) er beregnet på bakgrunn av inntekts- og skattetall slik de framgår av inntektsstatistikken. Denne vil, som beregningene foran,



Figur 3.16 Skattenes omfordelende egenskap. Reynolds-Smolensky-indeksen. Korrigert inntektsfordeling og standard inntektsfordeling. 2000–2008

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

være påvirket av forhold som demografi og konjunkturer. Den andre linjen (korrigert) viser skattenes omfordelende egenskaper når man korrigerer for endringer i inntektsfordelingen gjennom perioden. Litt forenklet kan man tolke dette som hvordan skattene omfordeler gitt at inntektsfordelingen er den samme gjennom hele perioden. Som det framgår av figuren har skattereformen bidratt til omfordeling målt ved begge metoder, men litt mindre når man bruker den korrigerte inntektsfordelingen enn når man bruker den faktiske inntektsfordelingen.

Inntektene som inngår ved beregning av begge indeksene, er imidlertid sterkt påvirket av tilpasninger til skattereformen. Høye utbytter før 2006 bidrar til å redusere skattesystemets omfordelende egenskaper siden inntektene i de øverste inntektsgruppene økte kraftig uten at skatten økte tilsvarende. Når store deler av utbyttene falt bort etter 2006-reformen, ble både ulikheten i inntekt før skatt og ulikheten i inntekt etter skatt redusert. Økningen i omfordeling blir forsterket av at deler av aksjeutbyttet blir skattlagt etter reformen. Skatteletten på høyere inntekt i form av redusert toppskatt er ikke stor nok til å nøytralisere denne virkningen. Det bidrar også til økt omfordeling at minstefradragene økte med reformen.

For å korrigere for disse virkningene har Statistisk sentralbyrå konstruert et alternativt inn-

² Statistisk sentralbyrås evaluering er publisert i Thorensen, T.O., E.E. Bø, E. Fjærli og E. Halvorsen (2011): Evaluating the redistributive effects of tax policy changes: with an application to the 2006 Norwegian tax reform. Discussion Papers No. 648, Statistisk sentralbyrå.

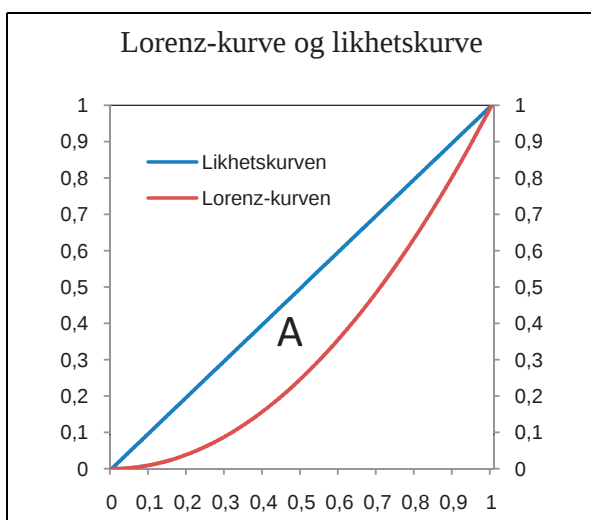
Boks 3.3 Gini-koeffisient

For å kunne sammenligne skjevheten i inntektsfordelinger er det behov for mål på inntektsulikhet. Ulike metoder for måling av inntektsulikhet kan gi til dels ulike resultater. Gini-koeffisienten, som er et mye brukt mål på skjevheten i en inntektsfordeling, beregnes med utgangspunkt i Lorenz-kurver.

Lorenz-kurver

En Lorenz-kurve viser sammenhengen mellom andel av befolkningen og andel av samlet inntekt når befolkningen er ordnet etter størrelsen på inntekten med de med lavest inntekt først.

La u , $0 \leq u \leq 1$ stå for andel av befolkningen. Da beskriver Lorenz-kurven, $L(u)$, hvor stor andel av samlet inntekt som tilfaller de $100u$ prosent av befolkningen med lavest inntekt. Hvis det ikke finnes negative inntekter, vil $L(0) = 0$, og $L(1) = 1$. Så sant ikke alle har lik inntekt, vil $L(u) < u$ for alle u mellom 0 og 1. Det vil si at de 10 prosent med lavest inntekt alltid vil motta mindre enn 10 prosent av befolkningens samlede inntekt. Men hvis alle enheter har samme inntekt, vil enhver 10 prosent av enhetene alltid motta nøyaktig 10 prosent av inntekten. Den rette linjen $L(u) = u$ tilsvarer derfor full likhet i inntektsfordelingen, og vi kan kalle den likhetskuren. Den mest ytterliggående ulikheten som kan tenkes i fordelingen, er at én person mottar hele den samlede inntekten. Da vil $L(u) = 0$ for alle $0 \leq u < 1$ og $L(1) = 1$.



Figur 3.17 Lorenz-kurve og likhetskurve

Kilde: Aaberge, R. (1997): «Interpretation of changes in rank-dependent measures of inequality.» *Economic Letters*, Vol. 55, 2. utg., 29. august 1997, s. 215–219.

Figur 3.17 viser et eksempel på en Lorenz-kurve. Den horisontale akse viser andel av befolkningen, u , mens den vertikale viser den tilsvarende andelen av inntekt, $L(u)$.

Gini-koeffisient

Det er naturlig å si at det er større likhet i en fordeling jo nærmere Lorenz-kurven ligger likhetskuren. Ofte vil Lorenz-kurvene for to fordelinger krysse hverandre. Da kan man ikke uten videre avgjøre hvor ulikheten er størst. Et mulig kriterium er å sammenligne størrelsen av arealet mellom Lorenz-kurven og likhetskuren. Arealet er vist som feltet A i figur 3.17.

Hele arealet under likhetskuren er lik arealet av en trekant med grunnlinje lik 1 og høyde lik 1, altså er arealet lik $1/2$. Det er et ubenevnt tall. For en fordeling hvor hele inntekten tilfaller en eneste person, faller A sammen med hele trekanten under likhetslinjen og har areal lik $1/2$. For en fordeling hvor det er fullstendig likhet, vil Lorenz-kurven falle sammen med likhetskuren, og arealet A er lik 0. Flateinnholdet av A er et ulikhetsmål. Vanligvis brukes ikke A selv som et mål på ulikhet, men et mål som er proporsjonalt med A, nemlig $G = 2A$. For $A = 0$ er $G = 0$ og for $A = 1/2$ er $G = 1$. G kalles Gini-koeffisienten og er det mest brukte målet på ulikhet i fordelinger.

En nøkkel til fortolkninger av forskjeller mellom Gini-koeffisienter er følgende (hentet fra Aaberge, 1997): En reduksjon i Gini-koeffisienten på 15 pst. korresponderer til å innføre en proporsjonal skatt på 15 pst. på all inntekt, og fordele provenyet med et likt beløp til alle. Generelt gjelder det at Gini-koeffisienten for en hvilken som helst fordeling ville blitt redusert med x pst. hvis man innfører en ny proporsjonal skatt på x pst. på all inntekt, og fordeler provenyet med et likt beløp til alle.

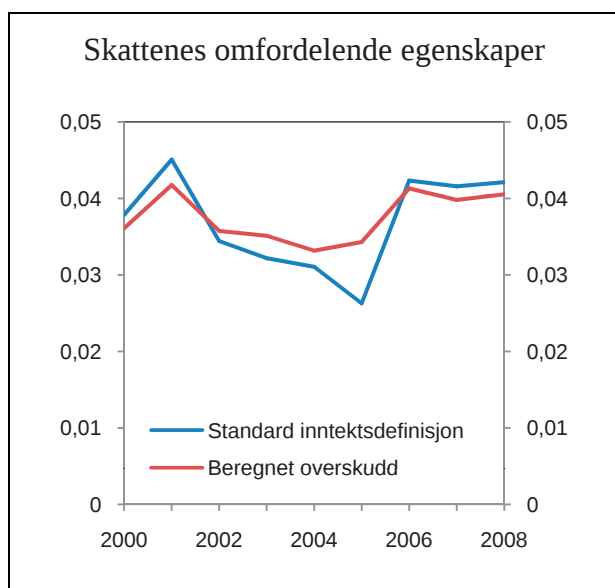
Reynolds-Smolensky-indeksen

Et mål på skattenes fordelingsegenskaper, eller skattenes bidrag til å utjevne inntektsforskjeller, er differansen mellom Gini-koeffisientene før og etter skatt (Reynolds-Smolensky-indeksen). En økning i Reynolds-Smolensky-indeksen viser at skattenes bidrag til omfordelingen har økt.

tektsbegrep i sine analyser. Statistisk sentralbyrå har tilordnet aksjonærene en inntekt som svarer til deres andel av foretakets opptjente inntekter etter selskapsskatt i regnskapsåret, altså som om alt overskudd ble delt ut til eierne løpende. Til fratrekk kommer personlig skatt på dette beløpet minus skjermingsfradrag opptjent i perioden. Negativ inntekt blir beskattet gjennom at den kommer til fradrag i annen positiv inntekt samme år. Samlet inntekt for personen kan imidlertid ikke bli negativ.

Når overskuddene i aksjeselskapene tilordnes eierne, blir den store reduksjonen i omfordeling i 2005 kraftig dempet. Dette skyldes at utbyttene som ble tatt ut, var høyere enn det tilordnede overskuddet. Etter 2006 øker omfordelingen som følge av at overskuddet (utover skjerming) blir skattlagt på mottakers hånd, og at det tilordnede overskuddet er høyere enn de faktiske utbyttene. Forutsetningen om at overskuddet faktisk overføres og kommer til beskatning bygger på at det ikke ligger noen skattemessig gevinst i å vente med å ta ut utbyttene.

Figur 3.18 viser at omfordeling gjennom skattesystemet har økt siden 2004 og 2005 og er tilbake på nivået i 2001 da det var en midlertidig skatt på utbytte. Ifølge beregningene fra Statistisk sentralbyrå er omfordelingen gjennom skattesystemet om lag 11 pst. sterkere i 2008 enn i 2000 målt som endring i Reynolds-Smolensky-indeksen. Sammenligner vi med tall fra 1990-årene, har omfordelingen også økt.

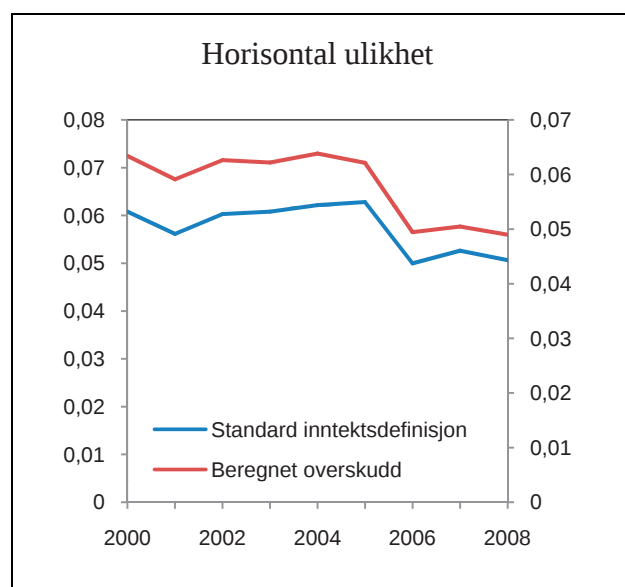


Figur 3.18 Skattenes omfordelende egenskaper. Reynolds-Smolensky-indeksen. Felles referanse og ulike inntektsdefinisjoner. 2000–2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Mer lik beskatning av like inntekter

Statistisk sentralbyrå har analysert om reformen har oppfylt intensjonen om å skattlegge like inntekter mer likt, dvs. om reformen har bedret den horisontale likheten i skattesystemet.³ Analysen gjøres ved å rangere husholdningene etter henholdsvis inntekt før skatt og inntekt etter skatt. Liten forskjell på de to rangeringene innebærer at skattesystemet behandler like inntekter likt. Dersom det er stor forskjell, behandles like inntekter ulikt. Statistisk sentralbyrå har ut fra dette konstruert en omrangeringsindeks, hvor høye verdier innebærer at skattesystemet behandler like inntekter forskjellig, mens lave verdier innebærer at skattesystemet behandler like inntekter likt. Som forventet faller indeksen etter skattereformen. Resultatet er uavhengig av hvilket inntektsbegrep som benyttes, jf. figur 3.19. Forklaringene på denne utviklingen er litt forskjellig for de ulike inntektsbegrepene. Når standard inntektsbegrep benyttes, er det trolig reduksjonen i utbytte som forklarer nedgangen, mens når inntektsbegrepet utvides til å inkludere beregnet overskudd fra selskapssektoren, hviler resultatene på at inntektene faktisk kommer til beskatning.



Figur 3.19 Horisontal ulikhet. Felles referanse og ulike inntektsdefinisjoner. 2000–2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

³ Se Bø, E.E., P.J. Lambert og T.O. Thoresen (2011): Horizontal inequity under a dual income tax system: principles and measurement. Discussion Papers No. 647, Statistisk sentralbyrå.

4 Verdiskaping og effektiv ressursbruk

4.1 Hensynet til effektiv ressursbruk i reformen

Hensynet til verdiskaping og effektiv ressursbruk sto sentralt i skattereformen 2006. Erfaringene fra 1992-reformen viste at et prinsipielt forankret skattesystem gir det beste utgangspunktet for verdiskaping og økonomisk vekst. Det var derfor viktig å basere 2006-reformen på prinsippene fra 1992-reformen.

Et bærende prinsipp for skattereformen av 1992 var at skattereglene i minst mulig grad skulle påvirke beslutninger om investeringer, finansiering og organisering av virksomheten. Skattesystemet før reformen var karakterisert ved høye formelle skattesatser, omfattende muligheter for skatteutsettelse og ulike regler for ulike investeringer. Dette ga dårlig ressursutnyttelse og sveket skattesystemets omfordelende egenskaper. Med reformen i 1992 ble bedrifts- og kapitalbeskatningen mer nøytral ved at skattesatsene ble redusert og skattegrunnlagene vesentlig utvidet. Dette ledet til mer effektiv ressursbruk, større overskudd i næringslivet og økte skatteinntekter.

Samtidig som 2006-reformen skulle bevare disse positive trekkene, var reformen rettet inn mot å redusere tilpasninger, stimulere arbeidstilbudet og tilpasse det norske skattesystemet til den internasjonale utviklingen.

Det er vanskelig å vurdere reformens virkning på verdiskapingen direkte, blant annet fordi det er gått forholdsvis kort tid, og fordi mange andre forhold enn skatt har virket inn på verdiskapingen i denne perioden. Departementet har imidlertid, blant annet med utgangspunkt i analyser fra Statistisk sentralbyrå, vurdert hvordan reformen har påvirket arbeidstilbudet og kapitalstrukturen i selskapene. Mens redusert skatt på arbeid kunne øke arbeidstilbudet, kunne innføring av en ekstraskatt på eieravkastning og fritaksmetoden i utgangspunktet endre kapitalstrukturen, dempe investeringslysten blant nordmenn og øke interessen for å investere utenfor Norge.

Aksjonærmodellen er imidlertid utformet slik at ekstraskatten på aksjeutbytter og -gevinster i minst mulig grad skal påvirke valg av finan-

sieringsform og nivået på investeringene. Dersom skjermingen oppfyller sin intensjon, skal en ikke se noen virkninger av reformen på investeringer og finansieringsstruktur. Dette er også bildet som tegnes av det tilgjengelige statistikkgrunnlaget så langt.

Evalueringen bekrefter også at reformen har hatt positive virkninger på arbeidstilbudet. Ifølge analyser gjennomført av Statistisk sentralbyrå har reduksjonen i toppskattesatsene og økningen av minstefradraget økt arbeidstilbudet, i første rekke for gifte og samboende kvinner. Statistisk sentralbyrå har anslått at om lag 20 pst. av lettelsene i lønnsbeskatningen over tid vil komme tilbake i form av økte skatteinntekter som følge av høyere arbeidstilbud.

Departementet har lagt vekt på å drøfte hvordan 2006-reformen har endret den relative skattleggingen av innsatsfaktorer og selskaper i forhold til andre land, og om dette kan ha betydning for hvor attraktivt Norge er for investeringer og lokalisering av virksomhet. Generelt vil større vekt på skattlegging av personer og mindre mobile grunnlag framfor selskaper være viktig for å tilpasse skattesystemet til økt internasjonalisering. Med 2006-reformen ble skattesystemet beveget noe videre i denne retningen, blant annet med innføring av aksjonærmodellen. Fritaksmetoden endret reglene for beskatningen av grenseoverskridende investeringer, noe som kan ha hatt betydning både for kapitalallokeringen og fordelingen av skatteinntekter mellom Norge og utlandet.

4.2 Betydningen av et prinsipielt forankret skattesystem

Skattereformen i 1992

Norge har siden skattereformen i 1992 hatt et prinsipielt forankret skattesystem med relativt lave skattesatser og brede skattegrunnlag som i størst mulig grad skal gjenspeile reelle økonomiske forhold. All erfaring fra oppryddingen i næringsbeskatningen gjennom 1992-reformen tilsier at generelle, gode skattevilkår uten særord-

ninger gir det beste utgangspunktet for at næringslivet satser der avkastningen er høyest for samfunnet.

Før 1992-reformen var det ofte stor forskjell mellom de formelle skattesatsene og den reelle beskatningen. Investeringer i realkapital ble generelt behandlet gunstigere enn investeringer i finanskapital, og høye skattemessige avskrivninger og avsetningsordninger begünstiget noen typer realkapital framfor andre. Mange investeringer ble gjennomført fordi det var skattekreditter knyttet til dem. Verdien av skattekreditten var høyest for personer med høyest marginalsatt. I tillegg kunne beskatningen av ulike investeringer avhenge av eier- og organisasjonsform. Reglene for rentefradrag, utbyttebeskatning, beskatning av aksjegevinster mv. kunne gjøre beskatningen avhengig av om investeringen var finansiert ved lån, tilbakeholdt overskudd eller ny aksjekapital.

Mangelen på nøytralitet i beskatningen førte til at mye tid og ressurser gikk med til uproduktiv skatteplanlegging. Verre var det imidlertid at bedrifter og investorer prioriterte annerledes mellom ulike prosjekter enn de ville gjort i en situasjon med mer nøytral beskatning. Det tidligere skattesystemet førte på denne måten til skattemotiverte disposisjoner som ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Før 1992 ble nye mål og virkemidler stadig tatt opp i bedriftsbeskatningen. Særskilte regler i overskuddsbeskatningen skulle bidra til distriktsutbygging, forskning og utvikling, miljøinvesteringer, soliditet i bedriftene og til fordelingspolitiske og næringspolitiske mål. Bedriftsbeskatningen var overbelastet med mål som til dels var innbyrdes motstridende. Eksempelvis bidro de sjenerøse fradragreglene, som skulle sikre distrikts- og næringspolitiske mål, til å motvirke skattesystemets intensjon om å utjevne disponible inntekter. Det var høyinntektsgruppene som hadde best kunnskap om og de sterkeste økonomiske motivene til å drive skatteplanlegging.

Et av de viktigste politiske valgene som ble tatt, var i større grad å rendyrke målene for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet. Progressiv beskatning av personinntekter kombinert med formuesskatt skulle bidra til å nå fordelingspolitiske mål og miljøavgifter til å nå miljøpolitiske mål. Ambisjonsnivået for bedrifts- og kapitalbeskatningen ble redusert til å gi det offentlige inntekter med minst mulige vridninger i ressursbruket. På denne bakgrunn ble følgende hovedprinsipper for reformen trukket opp:

- *Nøytralitet (likebehandling)*. Skatten skal i minst mulig grad påvirke skattyternes disposi-

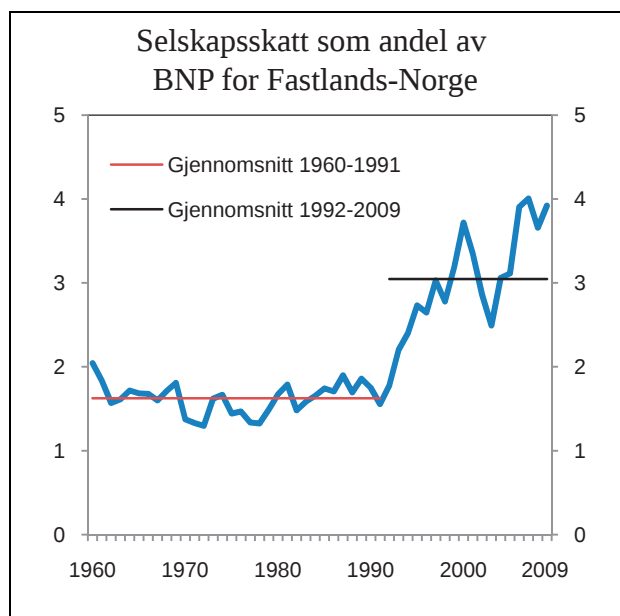
sjoner. Dette gjelder valg av investeringer og måten de finansieres på, valg av organisasjonsform, valg mellom arbeid og fritid, valg av spa-reform og konsum over tid mv.

- *Symmetri*. Inntekter og tilhørende utgifter skal behandles likt. Det samme prinsippet for tidfesting (periodisering) skal legges til grunn både for skattepliktige inntekter og fradragberettigede kostnader. Kostnader skal komme til fradrag med samme skattesatt som tilsvarende inntekter skatlegges med.
- *Kontinuitet*. Næringsvirksomhetens eller kapitalens skattemessige stilling bør ikke endres ved arvefall, gaveoverføring, fusjon, fisjon eller ved andre omdannelser.
- *Samordning*. Underskudd skal kunne føres til fradrag mot overskudd.
- *Lave skattesatser*. Lavere satser reduserer isolert sett avviket mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner, og reduserer motivene for skatteomgørelser og skatteplanlegging.
- *Brede skattegrunnlag*. Brede skattegrunnlag innebærer bedre samsvar mellom faktiske inntekter og skattegrunnlaget. Dette styrker isolert sett fordelingsegenskapene ved skattesystemet.

Skatteutvalget konkluderer i NOU 2003: 9 med at 1992-reformen trolig har bidratt til mer effektiv ressursbruk i norsk økonomi, og viser til empiriske analyser som indikerer at reformen ga en velferdsgevinst.¹ Større grad av samsvar mellom investeringenes bedriftsøkonomiske (etter skatt) og samfunnsøkonomiske (før skatt) lønnsomhet har ført til markert økning i avkastningen av realkapitalen i markedsrettet virksomhet i perioden etter skattereformen. Figur 4.1 viser at skatteinntektene fra selskapssektoren som andel av BNP for Fastlands-Norge har vokst kraftig etter 1992-reformen. Økningen i kapitalavkastningen henger dels sammen med økningen i driftsresultatene, dels at realinvesteringene falt kraftig mot slutten av 1980-årene. Selv om mye av økningen nok er konjunktorelt bestemt, er det grunn til å tro at skattereformen bidro vesentlig til økt kapitalavkastning før skatt siden kapitalen etter hvert fikk en bedre samfunnsøkonomisk anvendelse. I tillegg bidro skattereformen til at mer av avkastningen ble beskattet.

Aarbakkegruppen, som utredet grunnlaget for 1992-reformen, forutsatte at også formuesskatten

¹ Blant annet Holmøy og Vennemo (1995).



Figur 4.1 Utlignet selskapsskatt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

skulle reformeres i tråd med prinsippene om lave satser og brede, nøytrale grunnlag. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp, og ulik verdifastsetting av formuesobjekter gir fortsatt opphav til vridninger i kapitalbeskatningen.

Skattereformen i 2006

Skattereformen i 2006 bygger videre på prinsippene fra 1992-reformen. Det ble lagt stor vekt på å bevare de gode virkningene av en effektiv og mest mulig nøytral kapital- og bedriftsbeskatning, først og fremst for å sikre fortsatt gode rammebetingelser for verdiskaping og en samfunnsøkonomisk fornuftig ressursbruk. Samtidig skulle en løse det økende problemet med inntektsskifting ved å tilnærme de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekt og aksjeinntekt.

Problemet med at mange før reformen kunne oppnå store skattebesparelser gjennom enkle tiltak for å kamuflere arbeidsinntekt som kapitalinntekt, synes i hovedsak å være løst. Slike tilpasninger var åpenbart uheldige fordi de reduserte skatteinntektene og svekket skattesystemets fordelingsegenskaper og legitimitet. Det er imidlertid uklart hvor stort effektivitetstap inntektsskiftingen ledet til. Den største effektivitetsgevinsten av å få bukt med disse tilpasningene er trolig at mindre ressurser blir brukt på uproduktiv skatteplanlegging, og at skattesystemet i mindre grad er til

hinder for å velge den innretningen av virksomheten som er forretningsmessig mest fornuftig.

Aksjonærmodellen hadde til hensikt å øke skatten på aksjeinntekter uten å øke kapitalkostnaden for egenkapitalfinansiering, slik en full (klassisk) utbytteskatt ville ha gjort. Derfor ble den delen av avkastningen som tilsvarer en risiko-fri avkastning, skjermet for ekstra beskatning på den personlige eierens hånd. Med en slik skjerming vil utbytteskatten ikke svekke tilgangen på ny, norsk aksjekapital. Nødvendigheten av skjermingsfradraget avhenger av hvor viktig ny, norsk aksjekapital er for selskapene. Evalueringen gir gode indikasjoner på at det særlig er nystartede selskaper med lav inntjening som er avhengig av ny aksjekapital, jf. avsnitt 6.4.1. Etter hvert dekker opptjent egenkapital og gjeld mye av finansieringsbehovet. Empirien er i tråd med etablert teori på området og underbygger begrunnelsen for skjermingsfradraget.

Dersom skjermingen virker etter hensikten, bør en ikke se noen virkninger av reformen på investeringsnivå og finansieringsstruktur. Det er foreløpig ikke mulig å konkludere sikkert om reformen likevel har hatt slike virkninger. Det er nødvendig med data over flere år, og det tar tid før de langsiktige virkningene av reformen materialiserer seg i tilgjengelig statistikk. Ut fra det statistiske materiale som foreligger nå, vil departementet trekke fram følgende:

- Det er ikke avdekket uheldige vridninger i investorenes og selskapenes atferd som følge av utbytteskatten, med unntak av det som kan forklares av tilpasninger i årene rett før og rett etter reformen. Dette tyder på at investorene og selskapene oppfatter skattesystemet som nøytralt også etter skattereformen 2006.
- Mange personlige aksjonærer tilpasset seg den varslede utbytteskatten ved å ta ut store, skattefrie utbytter før reformen. Det ga lite behov for utbytter i årene etter reformen. De store variasjonene i utbytter har blitt motsvart av endringer i innskutt egenkapital og lån. Det er derfor grunn til å tro at tilpasningene i liten grad har påvirket den samlede kapitalsituasjonen for selskapene.
- Selskapenes finansielle struktur ble påvirket av tilpasningene før og etter skattereformen. De ekstraordinære utbytterne før reformen førte til at andelen opptjent egenkapital falt. Etter reformen har andelen opptjent egenkapital økt som følge av at selskapene betaler tilbake innskudd i form av gjeld og egenkapital i stedet for utbytte. Man ser imidlertid ingen tegn til endringer i selskapenes finansielle struktur utover

det som kan forklares med disse tilpasningene og konjunkturutviklingen.

På denne bakgrunn mener departementet at innføringen av utbytteskatt med skjerming trolig ikke har medført vridninger mellom ulike investeringer og ulike finansieringsformer. Dermed er det grunn til å tro at viktige nøytralitetsprinsipper fra 1992-reformen er opprettholdt. En nærmere drøfting av om utbytteskatten har påvirket investeringer og finansieringsstruktur mv. finnes i kapittel 6.

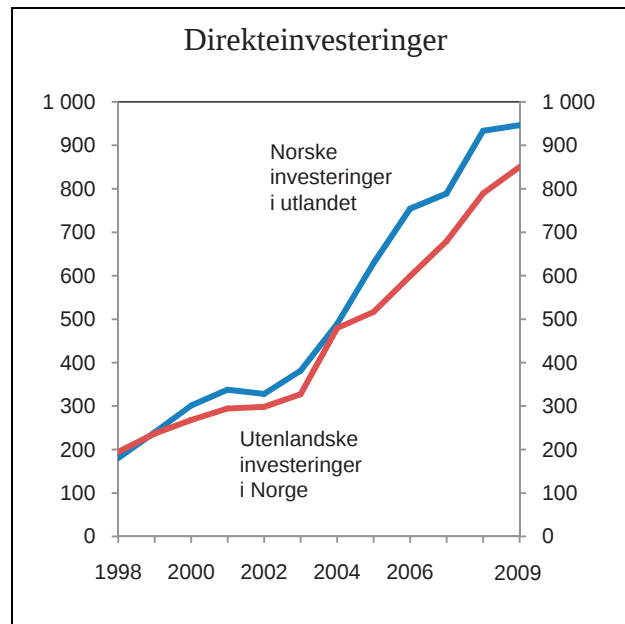
4.3 Det norske skattesystemet i forhold til andre land

4.3.1 Internasjonale kapitalstrømmer

Siden reformen i 1992 har den internasjonale handelen og mobiliteten i skattegrunnlagene økt betraktelig. Skatteutvalget fikk derfor i mandat å vurdere om det norske skattesystemet var godt nok tilpasset stadig økende økonomisk samkvem med andre land. Figur 4.2 og 4.3 viser beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer i Norge og tilsvarende norske direkteinvesteringer i utlandet fra 1998 til 2009. Direkteinvesteringer er definert som kapitalstrømmer over landegrenser der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten.² Figurene viser en kraftig økning i direkteinvesteringene, både i absolutte kroner (figur 4.2) og i forhold til veksten i bruttonasjonalproduktet (figur 4.3). Det siste er en indikasjon på at en stadig større andel av verdiskapingen i Norge kan knyttes til aktivt utenlandsk eierskap, og at norske eiere i stadig større utstrekning investerer i utlandet.

Det er en stor utfordring å tilpasse skattesystemet til en så kraftig økning i kapitalmobiliteten som vi har sett etter skattereformen i 1992. 1992-reformen introduserte grunnleggende, robuste prinsipper for beskatning av økonomisk aktivitet i Norge utført og eid av norske skatteyttere, men betydningen av internasjonal kapitalmobilitet og forholdet til utlandet preget ikke reformen i

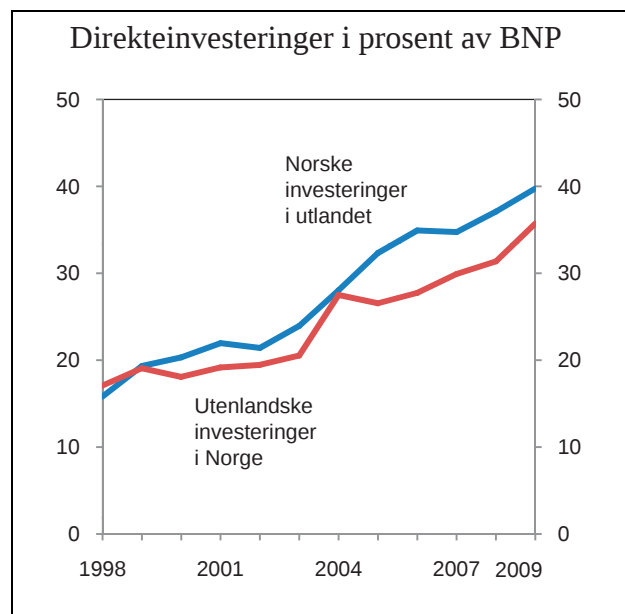
² Direkteinvestert kapital omfatter investors andel av innskutt og opptjent egenkapital i investeringsobjektet samt investors gjelds- og fordringsforhold med investeringsobjektet. Også andre gjelds- og fordringsforhold mellom selskaper i samme konsern er inkludert i direkteinvestert kapital, f. eks. lån mellom norske og utenlandske søsterselskaper. I disse tallene går grensen mellom direkteinvesteringer og porteføljeinvesteringer på minst 20 pst. eierandel.



Figur 4.2 Norske direkteinvesteringer i utlandet og utenlandske direkteinvesteringer i Norge. 1998–2009. Løpende mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

samme grad. I arbeidet med 2006-reformen var utfordringene med økt internasjonalisering mer framtrædende. Det ble også gjennomført noen endringer som har både prinsipiell og praktisk betydning for beskatning av grenseoverskridende kapitalstrømmer og Norges skattemessige for-



Figur 4.3 Norske direkteinvesteringer i utlandet og utenlandske direkteinvesteringer i Norge i prosent av BNP. 1998–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

hold til utlandet. Mange land har respondert på økt internasjonalisering ved å øke skattleggingen av kapital på de personlige eiernes hånd, mens selskapsskattesatsene har gått ned. Innføring av utbytteskatt, økt formuesskatt og innføringen av fritaksmetoden i Norge trekker i denne retningen.

4.3.2 Kapital- og selskapsskatt i Norge sammenlignet med andre land

Skatt er bare en av mange faktorer som har betydning for hvor attraktivt et land er å investere i. Blant annet er politisk stabilitet, infrastruktur, teknologi, tilgang på kvalifisert arbeidskraft, effektive markeder, etablerings- og avviklingskostnader, tillit mellom markedsaktører og tillit mellom partene i arbeidslivet faktorer som har betydning for investerings- og lokaliseringsvalgene. Bedriftenes skattebelastning må også vurderes på bakgrunn av hvor mye bedriftene kan lene seg mot offentlig finansiert velferd ved ansattes sykdom, permitteringer og oppsigelser mv. Videre er det viktig for næringslivet at det føres en ansvarlig og forutsigbar budsjettpolitikk. I Norge skaper handlingsregelen for budsjettpolitikken forutsigbarhet om innfasing av oljeinntektene i økonomien. Det legger til rette for å unngå unødige utslag i kronekursen og dermed i inntjeningen for de bedriftene som konkurrerer i internasjonale markeder.

Generelt anses Norge som et bra land å investere og drive næringsvirksomhet i. Dette bekreftes både av næringslivet selv og av ulike undersøkelser som forsøker å sammenligne rammebetingelsene for næringsvirksomhet i ulike land. Blant annet ble Norge nylig rangert som nummer 8 av totalt 183 land på Verdensbankens «Doing business»-indeks 2011, som rangerer land etter hvordan reguleringer og rammebetingelser påvirker driften av små- og mellomstore bedrifter. Slike undersøkelser må alltid tolkes med forsiktighet fordi resultatene vil avhenge av metodevalg og hvilke faktorer som er inkludert. Likevel kan disse indeksene være interessante fordi de forsøker å veie sammen mange faktorer som kan trekke i ulike retninger.

Den norske selskapsskattesatsen på 28 pst. har vært holdt uendret siden 1992-reformen. Forankringen i den generelle skattesatsen på 28 pst. i bedrifts- og kapitalbeskatningen og personbeskatningen har vært et stabilt element i skattesystemet.

28-prosentsatsen ligger i dag noe over gjennomsnittlig selskapsskatt både i EU og OECD. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne nivået på selskapsskatt mellom land ettersom den effek-

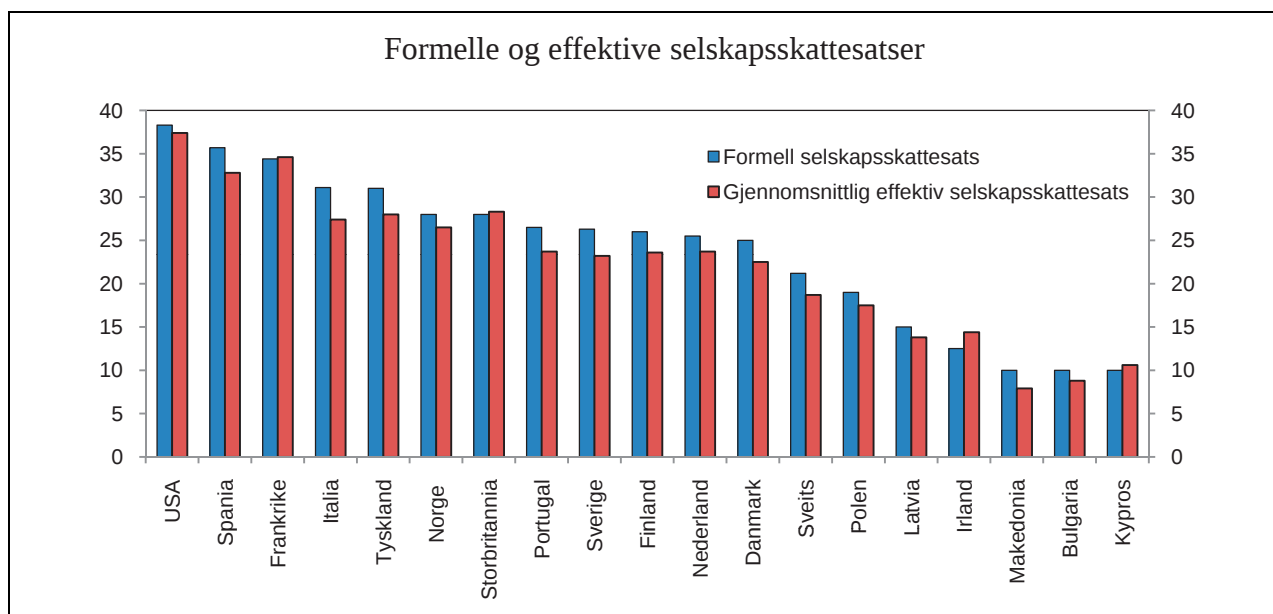
tive beskatningen også avhenger av skattegrunnlagene. Effektiv gjennomsnittlig skattesats er skatt som andel av selskapets reelle overskudd. Denne vil være lavere enn den formelle skattesatsen hvis det er knyttet skattekreditter til investeringsmuligheter. Effektive gjennomsnittlige skattesatser er egnet til å sammenligne det relative skattetrykket i ulike land.

Figur 4.4 viser formelle og effektive gjennomsnittlige selskapsskattesatser for Norge og en del utvalgte land for 2009, hentet fra en studie EU-kommisjonen fikk utført i 2009.³ Beregningene av effektive skattesatser tar utgangspunkt i en tenkt, sammensatt investering og baseres på skattesatsen og sentrale deler av skattereglene ellers. Til grunn for beregningene ligger en del forutsetninger om avkastning, rentenivå, inflasjon mv. Slike beregninger er ikke basert på statistikk og er ikke godt egnet til å illustrere nivået på skattebelastningen. I figuren er landene rangert fra lav til høy formell selskapsskattesats. I utvalget er det også tatt med en del land med utpreget lav selskapsbeskatning, for å illustrere at en del av de mindre landene har redusert selskapsbeskatningen for å tiltrekke seg investeringer. I oversikten ligger Norge noe over våre naboland når det gjelder både formelle og effektive skattesatser, mens vi ligger lavere enn en del av de store økonomiene som Frankrike og Tyskland, og ikke minst USA. Sammenlignet med tidligere tilsvarende undersøkelser har flere land redusert sine formelle og effektive skattesatser, mens Norge har økt den effektive skattesatsen noe.

Mange land har de siste tiårene gjennomført reformer hvor de formelle selskapsskattesatsene er redusert. Dette har delvis blitt finansiert gjennom grunnlagsutvidelser, særlig reduserte avskrivningssatser. Det er usikkert om denne trenden mot lavere selskapsskatt vil fortsette. Det har blant annet sammenheng med at mange land på relativt kort sikt må foreta kraftige innstramninger for å redusere offentlige underskudd. I denne situasjonen er det ikke utelukket at næringsbeskatningen kan bli økt i noen OECD-land for å bidra til å rette opp budsjettunderskuddene. På lengre sikt kan budsjettutfordringene som følge av en aldrende befolkning dempe mulighetene for lavere beskatning i mange land.

Figur 4.5 viser selskapsskatt som andel av BNP for Norge, noen utvalgte land og OECD-gjennomsnittet fra 1990 til 2009. Figuren viser skatt for

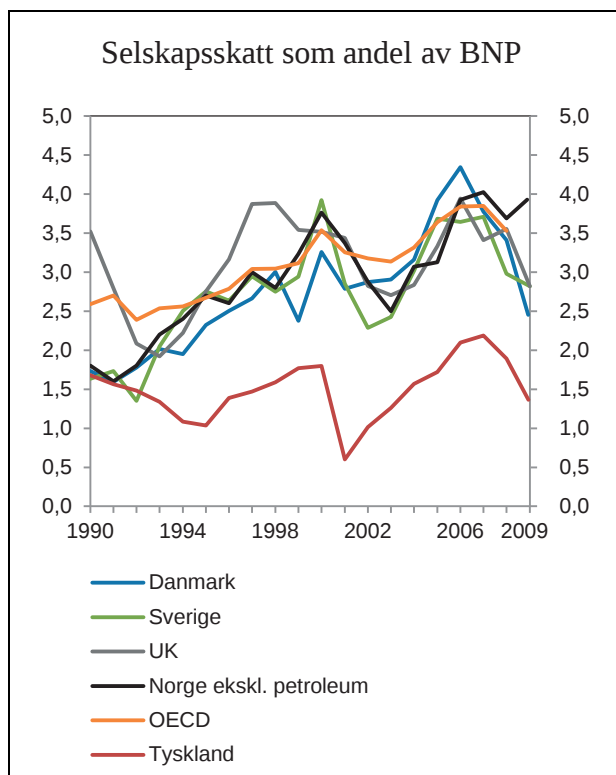
³ EU Commission TAXUD/2008/CC/099, Report 2009: Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology.



Figur 4.4 Formelle selskapsskatter og gjennomsnittlige effektive selskapsskattesatser. Norge og utvalgte land. 2009

Kilde: European Union 2009.

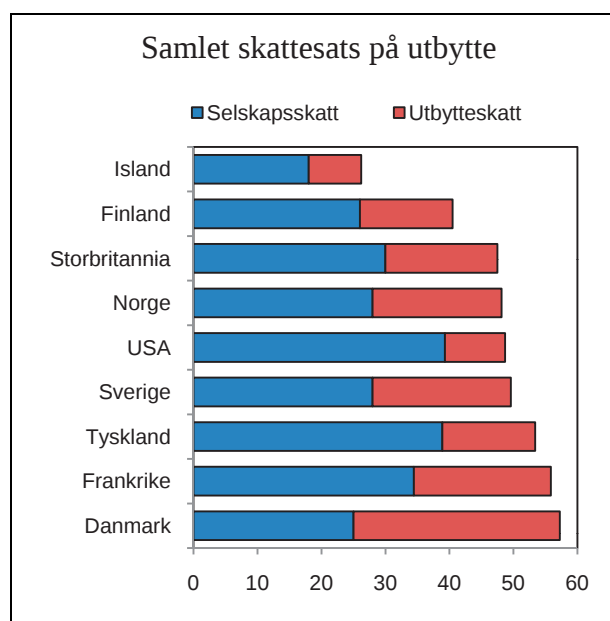
Norge uten petroleumssektoren. Selskapsskatten i Norge ligger omtrent på OECD-gjennomsnittet når petroleumssektoren holdes utenfor.



Figur 4.5 Selskapsskatt som andel av BNP. 1990–2009

Kilde: OECD.

I de fleste land skattlegges selskapsoverskuddet både i selskapet og på den personlige eierens hånd, jf. figur 4.6 som viser samlet marginalsatt på utbytte i utvalgte land i 2007. Så vidt departementet kjenner til, er det så langt bare Norge som har innført et skjermingsfradrag på aksjonærnivå. Det diskuteres imidlertid i flere andre land ulike



Figur 4.6 Samlet marginalsatt på utbytte på selskapets og eierens hånd i noen utvalgte land. 2007

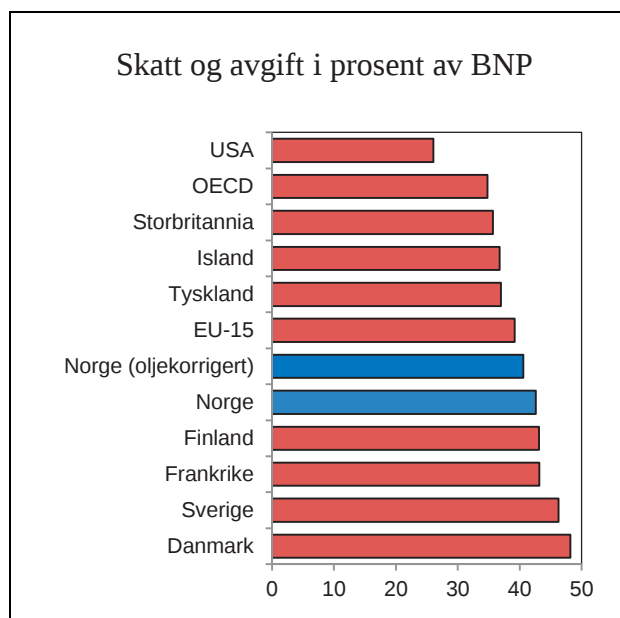
Kilde: OECD.

løsninger for å sikre skattemessig likebehandling av gjeld og egenkapital, herunder skjerming av risikofri avkastning av kapitalen på selskapsnivå eller på aksjonærnivå.

Næringsvirksomhet i Norge skattlegges også gjennom formuesskatt og eiendomsskatt på næringseiendom. Kun få land i OECD har skatt på formue. Til gjengjeld har de fleste landene vesentlig høyere skatt på eiendom enn Norge. Når en ser på summen av skatt på eiendom, formue og arv som andel av samlede skatteinntekter, ligger Norge godt under OECD-gjennomsnittet.

4.3.3 Det generelle skattenivået i Norge sammenlignet med andre land

Norge og de andre skandinaviske landene har et relativt høyt skatte- og avgiftsnivå. Det vises i figur 4.7 som sammenligner skatte- og avgiftsinntekter i prosent av bruttonasjonalproduktet for ulike land. Det høye skattenivået i Skandinavia gjenspeiler blant annet at disse landene har godt utbygde offentlige velferdsordninger. Korrigeres det for petroleumssektoren, ligger imidlertid Norge bare marginalt høyere enn gjennomsnittet for EU i 2008.⁴ Korrigeringen gjøres ved å legge til grunn



Figur 4.7 Skatte- og avgiftsinntekter i prosent av BNP i utvalgte land. 2008. Prosent

Kilde: OECD Revenue Statistics.

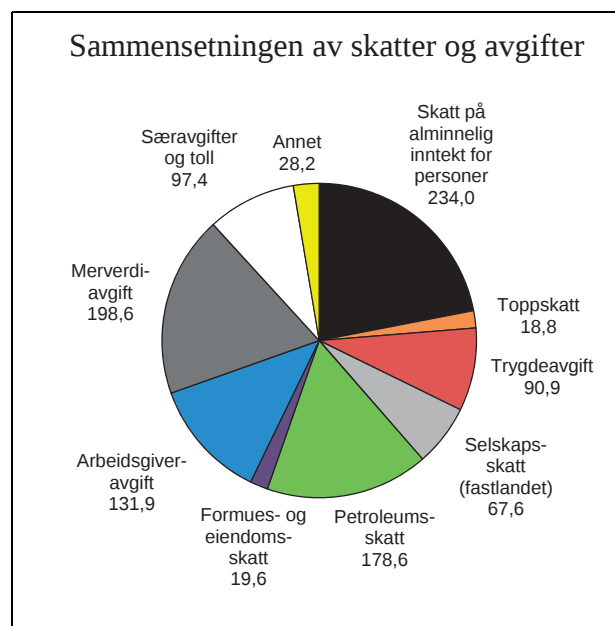
⁴ Her representert ved EU-15 som består av Østerrike, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spania, Sverige og Storbritannia.

normal avkastning på kapitalbeholdningen i sektoren og beregne ordinær skatt.

Figur 4.8 illustrerer sammensetningen av ulike skatter og avgifter i Norge i 2010. Figuren viser blant annet at de største skatteinntektene kommer fra skatt på alminnelig inntekt, merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og petroleumsskatt. Sammenlignet med OECD-gjennomsnittet skiller Norge seg merkbart ut ved at en relativt lav andel av de samlede skatte- og avgiftsinntektene kommer fra skatt på eiendom og formue. Som nevnt er Norge ett av få land med formuesskatt, men skatt på fast eiendom er vesentlig lavere.

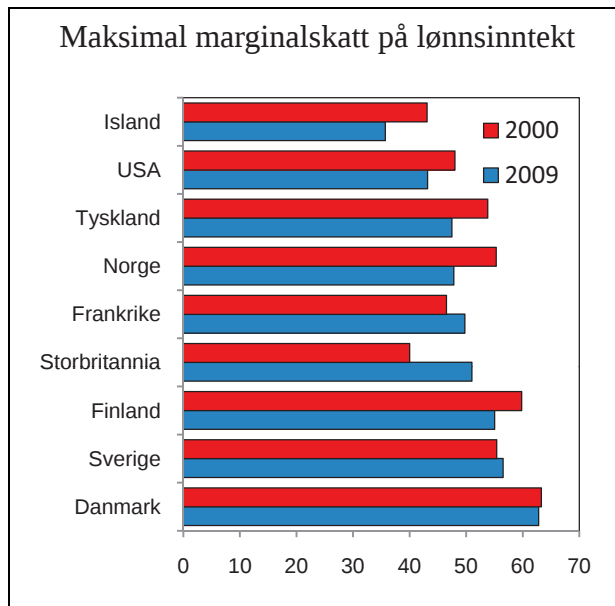
Som en del av skattereformen ble maksimal marginalsatt på lønnsinntekt redusert fra 55,3 pst. til 47,8 pst. eksklusiv arbeidsgiveravgift, og fra 64,7 pst. til 54,3 pst. inkludert arbeidsgiveravgift. Figur 4.9 viser maksimal marginalsatt på lønnsinntekt (inkludert personlig inntektsskatt og trygdeavgift betalt av lønnstakeren) i noen utvalgte land for årene 2000 og 2009. Landene er rangert etter marginalsattesats i 2009. De fleste landene gjengitt her har i løpet av perioden fra 2000 til 2009 redusert den høyeste marginalsattesatsen på lønnsinntekt. Dette mønsteret finner en også igjen når en ser på en større gruppe av OECD-land. Selv om Norge lå relativt høyt i 2000 og mange andre land også har redusert sine høyeste marginalsattesatser, ligger Norge nå om lag i midtsjiktet når en ser på sammenlignbare land.

I forbindelse med 2006-reformen ble også minstebrutto for lønnsinntekt økt. Tidligere ble det



Figur 4.8 Påløpte skatter og avgifter. Anslag for 2010. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 4.9 Maksimal marginalsatt på lønnsinntekt inkludert trygdeavgift. Noen utvalgte land i 2000 og 2009. Prosent

Kilde: OECD Tax database.

gitt ett felles minstefradrag for lønns- og pensjonsinntekter. Fra 2005 ble minstefradraget delt i to, hvor minstefradraget for lønnsinntekt fikk både høyere sats og høyere øvre grense. Dette ble delvis begrunnet med at minstefradraget opprinnelig var ment å skulle dekke utgifter til inntektens erverv, og delvis med at et slikt skille ville gjøre det mer lønnsomt å arbeide.

Reduserte marginalsattesatser på arbeid og skatteendringer som gjør det mer lønnsomt å arbeide, er i tråd med OECDs anbefalinger for et vekstfremmende skattesystem. OECD anbefaler videre at reformer i denne retningen finansieres gjennom økt indirekte beskatning, slik som tilfellet var i 2006-reformen som delvis ble finansiert med økt merverdiavgift. I OECDs publikasjon *Tax and Economic Growth* (OECD, 2009) argumenteres det for at slike skatteskiift kan være vekstfremmende på lang sikt. Ifølge denne rapporten er det først og fremst selskapsskatten som virker hemmende på økonomisk vekst, og rapporten gir en generell anbefaling om redusert selskapsskatt. Et skifte mot skatt på fast eiendom vil også være gunstig, om enn politisk vanskelig i de fleste land.

4.4 Virkninger på arbeidstilbudet

4.4.1 Generelt om skatt og arbeidstilbud

Det er vanlig å skille mellom to forskjellige virkninger av skatt på arbeidstilbudet. For det første

antas det at skatt på arbeid er med på å påvirke beslutningen om å delta i arbeidsmarkedet ved at skatten kan endre forholdet mellom nettoinntekten i arbeid og nettoinntekten utenfor arbeid. Det antas at gjennomsnittsskatten på arbeid betyr mest for denne såkalte *deltakervirkningen*. Redusert gjennomsnittsskatt på arbeid bidrar til å gjøre det mer lønnsomt å være i arbeid. Dette vil kunne bidra til at flere vil arbeide, og at sysselsetningen øker.

Endringer i skatt på arbeid antas også å påvirke arbeidstilbudet til de som allerede er i arbeid. Både marginal- og gjennomsnittsskatten har betydning for størrelsen på denne såkalte *timevirkningen*. Ved en samtidig reduksjon i marginalsakten og gjennomsnittsskatten vil timelønnen etter skatt øke. Det har to motstridende virkninger på arbeidstilbudet. Det blir mer lønnsomt å arbeide én time ekstra, noe som trekker i retning av høyere arbeidstilbud (substitusjonsvirkning). Samtidig reduseres skatten på lønnen man allerede mottar. Når den disponible inntekten øker, ønsker man gjerne å ta ut mer fritid enn før (inntektsvirkning). Dette trekker i retning av lavere arbeidstilbud. Det er et empirisk spørsmål om timevirkningen ved redusert marginal- og gjennomsnittsskatt har positiv virkning på arbeidstilbudet. Norske data tyder på at en kombinert reduksjon i marginalsakten og gjennomsnittsskatten samlet sett har en positiv virkning på arbeidstilbudet. Særlig lavinntektsgrupper og gifte kvinner har et følsomt arbeidstilbud. Enslige, særlig menn, endrer i liten grad arbeidstilbudet ved endringer i marginal- og gjennomsnittsskatt.

4.4.2 Virkninger av reformen

Selv om toppskattesatsene først og fremst ble redusert for å løse problemet med inntektsskifting, var hensynet til arbeidstilbudet også viktig. Skattereduksjonen på lave og middels lønnsinntekter gjennom økt minstefradrag var også i stor grad begrunnet ut fra arbeidstilbudshensyn. Endringene i toppskatten og minstefradraget ble gjennomført i forbindelse med statsbudsjettene for 2005 og 2006, og reduserte isolert sett skatten på arbeid med over 12 mrd. kroner, med henholdsvis om lag 7,7 mrd. kroner i 2005 og 4,5 mrd. kroner i 2006. Dette er betydelige lettelser som kan ventes å ha virkning på arbeidstilbudet og sysselsettingen over tid.

Skatteutvalget antok at deres forslag ville føre til en mer effektiv ressursbruk, blant annet gjennom høyere arbeidstilbud som følge av reduksjonene i marginalsakten på arbeid. Det ble antatt at

slike virkninger var størst på lengre sikt, og at virkningene på kort sikt var moderate. Virkninger på arbeidstilbudet ble imidlertid ikke tallfestet verken av Skatteutvalget eller i forbindelse med gjennomføringen av reformen. Dette må blant annet ses i sammenheng med at modellapparatet ikke var velegnet til slike analyser. I etterkant av reformen har utviklingen av LOTTE-Arbeid i Statistisk sentralbyrå gjort det mulig å anslå virkningene på arbeidstilbudet.

Særlig personer med relativt høye inntekter fikk redusert marginal- og gjennomsnittsskatt under reformen. Dette trekker i retning av økt arbeidstilbud i disse gruppene. For personer med lavere inntekter besto endringen i hovedsak av redusert gjennomsnittsskatt (unntaket var dem som fikk fastsatt minstefradraget etter sats, som også fikk redusert marginalsatt). For enkelte trakk derfor endringene i retning av lavere arbeidstilbud, mens det for andre trakk i retning av høyere arbeidstilbud (på grunn av deltaker-virkning). Det er sannsynlig at endringene i forbindelse med skattereformen samlet sett vil ha positive virkninger på arbeidstilbudet over tid. Det er imidlertid ikke mulig å skille ut en slik virkning i sysselsettingsstatistikken. Man vet derfor ikke med sikkerhet hvor stor denne virkningen har vært eller kommer til å bli.

Ved å benytte avanserte mikrosimuleringsmodeller kan man anslå hvordan endringene i skattesystemet har påvirket arbeidstilbudet. Slike beregninger er imidlertid svært usikre, og resultatene avhenger av hvordan modellene er bygget opp.

Ulike modeller kan derfor gi ulike resultater. I de senere årene har Statistisk sentralbyrå, blant annet med finansiering fra Finansdepartementet, utviklet mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid for å simulere arbeidstilbudsvirkninger av endringer i skattesystemet. Beregninger ved hjelp av LOTTE-Arbeid indikerer at endringene i minstefradrag og toppskatt i forbindelse med skattereformen trolig gir positive arbeidstilbudsvirkninger. Gjennomsnittlig antall arbeidstimer per år anslås å øke med om lag 26 timer og 18 timer for henholdsvis gifte kvinner og gifte menn. Det anslås at om lag 23 pst. av den initiale skattelettelsen for lønnstakere over tid kommer tilbake som følge av disse arbeidstilbudsvirkningene.

LOTTE-Arbeid simulerer virkningen av økt arbeidstilbud gitt at dette økte tilbudet møtes av tilsvarende etterspørsel etter arbeidskraft. Modellen forutsetter at lønnsatser mv. ikke påvirkes av selve skatteendringen. Det er imidlertid rimelig å anta at økt arbeidstilbud kan påvirke lønningene og dermed arbeidstilbudet. Resultatene fra LOTTE-Arbeid reflekterer heller ikke at husholdningenes konsum kan øke når inntektene øker. Siden økt inntekt normalt vil lede til økt forbruk, og husholdningenes forbruk er beskattet med særavgifter og moms, vil en slik indirekte virkning av en skattereduksjon kunne øke de dynamiske virkningene. I tillegg er det rimelig å anta at økt etterspørsel fra husholdningene vil øke prisene og etterspørselen etter arbeidskraft. LOTTE-Arbeid tar ikke hensyn til slike multiplikatorvirkninger.

5 Administrative konsekvenser

5.1 Administrative hensyn i reformen

Gode systemer for innrapportering og ligning i Norge gir et godt utgangspunkt for et velfungerende skattesystem og for implementering av nye skatteregler. Det gjør det også mulig med skatteregler som krever relativt detaljerte opplysninger om skattyternes inntekts- og formuesforhold eller mer avanserte beregningsmetoder. Samtidig er det et mål ved utformingen av skattereglene og utviklingen av ligningssystemer å redusere de administrative kostnadene både for skattyterne og for andre som leverer opplysninger til skattemyndighetene. Elektronisk innrapportering av opplysninger, økt bruk av registeropplysninger og forhåndsutfylte selvangivelser er endringer senere år som har bidratt til målet om et enkelt skattesystem for skattyterne og til å redusere byrdene for andre opplysningspliktige.

Skattereforment 2006 bød på enkelte særlige utfordringer av administrativ art. Disse utfordringene var særlig knyttet til aksjonærmodellen. Modellen stiller store krav både til innrapportering av opplysninger fra selskaper og aksjonærer og til informasjonsbehandling og kontroll fra ligningsmyndighetenes side. Aksjonærmodellen kunne neppe vært innført uten et velutviklet ligningssystem.

Grunnlaget for beregningen av skjermingsfradraget er aksjonærens kostpris. Kostprisen får derfor betydning for den årlige ligningen av aksjonærer og må fastsettes allerede i ervervsåret. Tidligere hadde ikke kostprisen skattemessig betydning for aksjonæren før aksjen ble realisert, og ligningsmyndighetene trengte da ikke innhente og kontrollere kostprisene før ved en eventuell realisasjon. I tillegg måtte det fastsettes kostpris for alle aksjer ervervet før modellen ble innført.

Skatteutvalget (NOU 2003: 9) erkjente at utvalgets forslag til aksjonærbeskatning ville kunne *«medføre store administrative oppgaver og kontrollproblemer, blant annet knyttet til fastsettelse og kontroll av aksjenes kostpris»*. Utvalget mente det var behov for et sentralt register slik at nødvendige beregninger kunne foretas maskinelt. Utvalget viste til det pågående arbeidet i Finansdeparte-

mentet med å etablere et aksjonærregister for skatteformål, og mente dette kunne dekke behovet knyttet til aksjonærmodellen. Utvalget mente også at de nye administrative oppgavene måtte vurderes opp mot de oppgaver og kontrollproblemer som ville forsvinne som følge av skattereforment, herunder delingsmodellen og RISK-systemet for personlige aksjonærer.

I høringen av Skatteutvalgets innstilling var det stor oppmerksomhet om de administrative sidene ved reformforslaget, og blant dem som gikk imot aksjonærmodellen, ble det gjennomgående lagt vekt på at modellen er komplisert, jf. oppsummering av høringsuttalelsene i St.meld. nr. 29 (2003–2004). Skattedirektoratet frarådet å innføre aksjonærmodellen ut fra at den *«vil være både vanskelig å forstå og utfordrende å forholde seg til for skattyterne, og dette vil gjøre skattyternes muligheter til egenkontroll av grunnlaget for beskatning nærmest illusorisk»*, og at modellen *«vil bli svært komplisert og ressurskrevende å håndheve for ligningsmyndighetene.»*

Skattedirektoratet hadde også andre viktige innvendinger. De så det blant annet som problematisk at Skatteutvalgets forslag ville kreve en videreføring av det eksisterende regelverk knyttet til aksjebeskatningen (RISK, godtgjørelse m.m. for selskapsaksjonærer) parallelt med nye regler for personlige aksjonærer. Vekten av disse innvendingene ble imidlertid redusert ettersom fritaksmetoden og deltakermodellen medførte at disse reglene kunne fjernes i sin helhet. Særlig fritaksmetoden ble antatt å innebære et vesentlig enklere regelverk enn før for skattlegging av aksjeinntekter innenfor selskapssektoren.

Samtidig er det ingen tvil om at aksjonærmodellen isolert sett er krevende administrativt. Modellen ble innført etter en avveining mellom hensynet til å oppnå målene for reformen på den ene siden, og hensynet til ligningsmyndighetenes innkrevningskostnader og skattyternes etterlevelseskostnader på den andre. Sentralt i denne avveiningen sto aksjonærregisteret. Departementet mente at et velfungerende aksjonærregister ville bety at de administrative kostnadene ved reformen ble akseptable. Departementet la også noe

vekt på at et aksjonærregister med løpende fastsetting av kostpriser mv. ville lette kontrollarbeidet for ligningsmyndighetene, blant annet på grunn av nærhet i tid til transaksjonene, og at kvaliteten på ligningen ville bli bedre. En viktig grunn til at aksjonærmodellen ikke trådte i kraft før for inntektsåret 2006, var nettopp at aksjonærregisteret måtte tilpasses de nye skattereglene.

5.2 Departementets framgangsmåte for å vurdere de administrative kostnadene

Departementet har ønsket å få belyst de administrative kostnadene knyttet til reformen for selskaper, personlige skattytere og skatteetaten. Det er en krevende oppgave. For det første er det i mange tilfeller vanskelig å tallfeste administrative kostnader og hvordan disse endres som følge av en reform. For det andre er det vanskelig å tall-

feste eventuelle gevinster av reformen, for eksempel bedre kvalitet på ligningen og økt likebehandling av skattyterne. Det er også vanskelig å tallfeste hvor mye av en eventuell økning i skatteinntektene som kan tilskrives en mer krevende ligningsbehandling fra skattyternes og ligningsmyndighetenes side. En analyse av administrative virkninger vil imidlertid kunne gi noen tallmessige indikasjoner på endringen i administrative kostnader og noen kvalitative vurderinger av hvilken nytte eventuelle økte administrative kostnader har gitt i form av et bedre skattesystem eller mer effektiv ligning.

Det er etter departementets syn viktig å skille mellom overgangskostnader knyttet til en reform og mer varige endringer i administrative kostnader. Det var visse overgangsproblemer ved selve innføringen av 2006-reformen. Det gjaldt særlig aksjonærregisteret som skulle håndtere all informasjon knyttet til den nye aksjebeskatningen. Problemer med feil og mangler i aksjonærregisteret

Boks 5.1 Rambøll Managements analyse

Rambøll Management Consulting har på oppdrag fra Finansdepartementet gjennomført en evaluering av de administrative kostnadene for næringsliv, ligningsmyndigheter og personlige skattytere som følge av skattereformen.

Rambøll har benyttet standardkostnadsmetoden for å kartlegge næringslivets administrative kostnader. Dette er en internasjonalt anerkjent metode for å kartlegge næringslivets kostnader knyttet til å etterleve informasjonskrav i offentlig regelverk. Metoden ble først utviklet og tatt i bruk i Nederland i 2002, og har vært benyttet som utgangspunkt for større forenklingsprogrammer blant annet i Danmark og Storbritannia.

Standardkostnadsmetoden gir detaljerte data om bedriftenes tids- og ressursbruk på nødvendige administrative aktiviteter for å etterleve informasjonskrav. Informasjonen framskaffes ved å intervju personene som utfører det administrative arbeidet i et utvalg bedrifter. På bakgrunn av intervjuene vurderes hvor lang tid en normalt effektiv bedrift bruker på den enkelte aktiviteten. Med bakgrunn i den standardiserte tidsbruken og anslått timelønn for de som utfører aktivitetene, beregnes de samlede kostnadene per aktivitet. I tillegg til administrative kostnader internt i bedriften kommer kostnader forbundet med anskaffelser og ekstern assistanse. For å anslå næringslivets samlede kostnader justeres anslaget i lys av hvor ofte bedriften

må oppfylle informasjonskravet, og multipliseres med antall bedrifter som er berørt av informasjonskravet.

Rambøll har ikke foretatt kvantitative analyser av de administrative kostnadene for personlige skattytere. Dette skyldes flere forhold. En måling av endringer i administrative kostnader forutsetter at de administrative kostnadene kan måles både før og etter reformen. Det er nå gått over 7 år siden aksjonærregisteret ble innført. Etter så lang tid vil anslag på ressursbruken før innføringen av aksjonærregisteret være svært usikre. Rambøll viser i tillegg til at det vil være svært vanskelig å definere en timepris for personlige skattytere, for eksempel når de gjør endringer i sin egen selvangivelse. Rambøll har derfor kun hatt en kvalitativ vurdering av hvordan de administrative kostnadene for personlige skattytere har blitt endret.

Rambøll har gjennomført intervjuer på leder- og saksbehandlernivå i skatteetaten for å få et bilde av hvordan arbeidsprosessene i skatteetaten har endret seg som følge av skattereformen. For å beskrive skatteetatens administrative kostnader har Rambøll valgt å ta utgangspunkt i faktiske ekstrabevilgninger knyttet til innføringen av aksjonærregisteret og skattereformen. Deretter er det analysert kvalitativt hva disse endringene har medført av endrede arbeidsoppgaver og kvaliteten på det arbeidet som blir gjort.

skapte merarbeid både for skattetaten, selskapene og aksjeeierne. Oppstartsproblemer knyttet til aksjonærregisteret kan imidlertid ikke tilskrives reformen alene siden registeret også fyller en viktig funksjon i den ordinære gevinstbeskatningen av aksjer. Oppstartskostnader er heller ikke nødvendigvis så relevante i evalueringen av et system siden det i stor grad representerer investeringskostnader som allerede er påløpt.

Rambøll Management Consulting AS fikk etter en anbudskonkurranse i oppdrag å utrede de administrative kostnadene for selskaper, personlige skattytere og skatteetaten. Departementets vurderinger av de administrative kostnadene bygger i stor grad på denne utredningen¹, men er supplert med informasjon fra Skattedirektoratet, næringslivet og regnskapsbransjen. Det har vært avholdt to møter mellom departementet og en bredt sammensatt kontaktgruppe med deltakere fra organisasjons- og næringsliv. Medlemmer av kontaktgruppen har hatt anledning til å presentere sitt syn på de administrative konsekvensene av skattereformen både på kontaktgruppemøtene og i skriftlige innspill til departementet. Departementet har også avholdt møte med NARF (Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening) og Bedriftsforbundet hvor et sentralt tema var de administrative kostnadene ved skattereformen.

5.3 Aksjonærmodellen

Administrative kostnader for selskaper og aksjonærer

De administrative kostnadene for aksjonærer og selskaper som følge av aksjonærmodellen er først og fremst knyttet til rapporteringsbehovet. Rapporteringen skjer i hovedsak via aksjonærregisteret.

Aksjonærregisteret ble satt i drift fra 1. januar 2004, altså før skattereformen ble innført. Registeret skulle opprinnelig holde rede på aksjers inngangsverdi og yte service til aksjonærene ved realisasjon. Som en følge av aksjonærmodellens store krav til innrapportering av opplysninger fra selskap og aksjonærer ble rapporteringen til aksjonærregisteret utvidet og tilpasset.

Rambøll legger i sin rapport til grunn at de administrative kostnadene for *selskapene* er knyttet til innrapportering til aksjonærregisteret, og anslår selskapenes årlige administrative kostnader knyttet til utfylling av aksjonærregisteroppga-

ven til om lag 440 mill. kroner per år. Dette er selskapenes bruttokostnader og ikke et anslag på hva selskapenes netto administrative kostnader har *økt med* som følge av innføringen av aksjonærregisteret. Det er således ikke tatt hensyn til at selskapene også tidligere måtte innberette en del av opplysningene som nå rapporteres til aksjonærregisteret.

Rambøll konkluderer med at selskapene ikke ble påført nye administrative kostnader utover de som allerede fulgte av aksjonærregisteret. Innføringen av aksjonærmodellen førte dermed ikke i seg selv til endringer i selskapenes administrative kostnader.

Ved innføring av aksjonærmodellen ble RISK- og godtgjørelsesmetoden opphevet. Rambøll anslår at selskapene hadde årlige administrative kostnader på om lag 90 mill. kroner knyttet til utfylling av skjemaet som viser hvordan RISK var beregnet. Denne kostnaden falt i sin helhet bort ved skattereformen i 2006.

Departementet er enig i Rambølls vurdering av at aksjeselskapenes kostnader i forbindelse med aksjonærbeskatningen for en stor del er knyttet til aksjonærregisteret. Før innføringen av aksjonærregisteret måtte alle aksjeselskaper gi opplysninger om alle aksjonærer ved siste årsskifte, herunder om samlet utbytte utdelt i løpet av året. På selskapsnivå ble det gitt opplysninger om samlet aksjekapital, antall aksjer, aksjenes pålydende og samlet utdelt utbytte. Aksjonærregisteret påførte selskaper og Verdipapirsentralen (VPS) enkelte nye byrder i form av økt opplysningsplikt til myndighetene. Den utvidede opplysningsplikten omfatter blant annet innberetning av opplysninger om endringer i aksjonærstrukturen, kapitalutvidelser og -nedsettelse, innløsning av enkeltaksjer, fusjon og fisjon og opplysninger om skattemessig og regnskapsmessig innbetalt aksjekapital og overkurs. De økte kravene til innrapportering fra selskapene var således langt på vei vedtatt før skattereformen, og kan ikke knyttes direkte til valg av modell for aksjonærbeskatningen.

Opplysningene som innberettes til aksjonærregisteret, er nødvendige for å opprettholde et vel fungerende register. Etter departementets syn har aksjonærregisteret stor nytteverdi. Registeret inneholder blant annet opplysninger om inngangsverdier på aksjer. Dette gjør det mulig å utarbeide forhåndsutfylte realisasjonsoppgaver, noe som innebærer en forenkling for skattyterne. Videre reduseres sannsynligheten for feil når inngangsverdien registreres i aksjonærregisteret i ervervsåret, sammenlignet med et system der

¹ Rambølls evaluering er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/sl/skattereform/administrative_kostnader.pdf.

inngangsverdien først oppgis ved realisasjon av aksjen. Departementet mener derfor at aksjonærregisteret bidrar til å øke kvaliteten på ligningen.

Når det gjelder *aksjonærene*, antar Rambøll at innføringen av aksjonærmodellen ville gitt økte administrative byrder dersom aksjonærregisteret ikke var blitt innført. Men siden aksjonærregisteret allerede var opprettet, mener Rambøll at aksjonærenes arbeidsbyrde i liten grad ble endret som følge av skattereformen 2006. De påpeker likevel at detaljeringsgraden i opplysningene har økt som følge av skattereformen, og at dette i kombinasjon med innføringen av utbytteskatt kan ha medført at aksjonærene bruker noe mer tid på å kontrollere opplysningene.

Etter departementets syn kan aksjonærmodellens kompleksitet medføre at opplysningene fra aksjonærregisteret oppfattes som vanskelige og dermed gi opphav til økt tidsbruk. På den annen side medfører aksjonærregisteret at aksjonærene kan få tilsendt all nødvendig informasjon om aksjer som er registrert i aksjonærregisteret, for beregning av gevinst og tap ved realisasjon. Dette innebærer en forenkling for aksjonærene i forhold til systemet før aksjonærregisteret ble etablert. For aksjonærer med aksjer som ikke er registrert i aksjonærregisteret, medfører aksjonærmodellen en større belastning. Dette gjelder i hovedsak aksjonærer i utenlandske selskaper.

Det har vært rettet kritikk mot at aksjonærmodellen er komplisert og har ført til økt belastning på aksjonærene. Denne kritikken har delvis vært begrunnet med at det har vært mange feil i aksjonærregisteret, noe som også har ført til mange feil i beholdningsoppgavene til aksjonærene. Det hører med til denne kritikken at enkelte rettinger aksjonærene har foretatt i beholdningsoppgavene, ikke er blitt registrert i aksjonærregisteret.

Ved innføringen av aksjonærmodellen var det nødvendig å innhente historiske data over aksjers inngangsverdi. Dette var et omfattende arbeid som bidro vesentlig til utfordringene knyttet til innføringen av aksjonærmodellen og etableringen av aksjonærregisteret, og var en sterkt medvirkende årsak til den høye andelen feil i oppgavene. I tillegg gjorde systemfeil i registeret at ikke alle rettelser skattyterne gjorde i sine beholdningsoppgaver, ble registrert. Dette førte til at personlige skattytere måtte foreta samme oppretting flere år på rad, og påførte både skatteetaten og personlige aksjonærer merarbeid.

Det er lagt ned et betydelig arbeid for å redusere antall feil i registeret. Gjennom automatiske kontroller avdekkes stadig flere typer feil i opplysningene som rapporteres inn til aksjonærregisteret.

ret. For å redusere feilandelen sendes det ut brev med melding om slike automatisk avdekkede feil til de selskapene som det gjelder. Det skjer 3–5 virkedager etter at skjemaet sendes inn via Altinn. Stadig flere selskaper sender inn de opplysningene de skal, og antall skjema med feil reduseres stadig. Av de rundt 220 000 selskapene som har plikt til å levere aksjonærregisteroppgave, var andelen oppgaver med feil redusert til om lag 3 pst. i 2009, fra 7 pst. for inntektsåret 2008 og 12,7 pst. for inntektsåret 2007.

Administrative kostnader for skatteetaten

Rambøll konkluderer med at kostnadene også for ligningsmyndighetene ved innføringen av aksjonærmodellen i all hovedsak er knyttet til aksjonærregisteret.

Kostnadene ved innføringen av aksjonærmodellen mv. er i hovedsak knyttet til videreutvikling av aksjonærregisteret og etablering av et fondsregister (FONSA). I tillegg er det gjennomført et omfattende kontrollarbeid av kostpris på aksjer som var ervervet bakover i tid. Den samlede kostnadsrammen for omleggingene ble fastsatt til 206,6 mill. kroner. Etter hvert vil behovet for særskilte tiltak for å bedre kvaliteten på aksjonærregisteret reduseres, og de årlige administrative kostnadene vil reduseres til rene driftskostnader. Skattedirektoratet anslår at disse basiskostnadene vil utgjøre om lag 14 mill. kroner per år. I tillegg til basistjenestene må skatteetatens saksbehandlere kontrollere og eventuelt rette opplysningene i aksjonærregisteroppgavene, samt kontrollere og rette eventuell ny informasjon tilsendt fra personlige skattytere. Rambøll har på bakgrunn av intervjuer med ansatte i Skatt Øst anslått at innføringen av aksjonærregisteret og aksjonærmodellen krever økte ressurser på landsbasis på om lag 9 mill. kroner knyttet til saksbehandlingen.

Departementet viser til at det alt vesentlige av skatteetatens kostnader er knyttet til etableringen og utviklingen av aksjonærregisteret. I tillegg til rene utviklingskostnader medførte overgangen til nytt regelverk og innkjøringen av registeret ekstra belastning på etaten. Dette er overgangskostnader som nå er faset ut.

Ved vurderingen av kostnadene må det tas i betraktning at aksjonærregisteret slik det framstår i dag, bidrar til bedre kvalitet på ligningen av aksjeinntekter enn tidligere. I lys av nytteverdien av aksjonærregisteret mener departementet at de økte administrative kostnadene knyttet til drift av aksjonærregisteret og saksbehandling i forbindelse med aksjonærregisteret er akseptable.

5.4 Fritaksmetoden

Ved innføring av fritaksmetoden ble det lagt vekt på at den innebar en forenkling for ligningsmyndigheter og skattytere. I kombinasjon med aksjonærmodellen medførte fritaksmetoden at RISK- og godtgjørelsesystemet kunne oppheves. Fritaksmetoden var i utgangspunktet enkel å forholde seg til. Metoden innebar at det som hovedregel ikke var nødvendig å fastsette skattepliktig inntekt når selskapene mottok utbytte eller realiserte aksjer.

Fra og med 7. oktober 2008 ble det innført en regel om at tre pst. av inntekt som omfattes av fritaksmetoden, likevel skal anses som skattepliktig inntekt (treprosentregelen). Inntektsføringen skal utgjøre en sjablonmessig reversering av fradragsførte kostnader knyttet til skattefrie aksjeinntekter, jf. avsnitt 9.5.

Treprosentregelen bidrar til å komplisere fritaksmetoden. Den forutsetter gevinst- og tapsberegning ved realisasjon av aksjer mv. selv om aksjene er omfattet av fritaksmetoden. Regelen tar således bort en vesentlig del av de administrative forenklingene innføringen av fritaksmetoden innebar.

Etter departementets syn innebærer fritaksmetoden samlet sett en forenkling av regelverket. Endringer i treprosentregelen kan imidlertid forenkle regelverket ytterligere. Det vises til avsnitt 9.5 der det foreslås å endre treprosentregelen til bare å omfatte utbytter. Dette vil langt på vei løse de administrative problemene knyttet til regelen.

5.5 Deltakermodellen

Deltakerlignede selskaper er ikke selvstendige skattesubjekter, men lignede hos de enkelte deltakerne (personer eller selskaper). Selskapene skal likevel rapportere en rekke opplysninger som brukes som grunnlag for beregning av ligning av deltakeren. Rambøll konkluderer i sin rapport med at opphevingen av delingsreglene og innføring av deltakermodellen ikke har påvirket de administrative kostnadene for de deltakerlignede selskapene. De mener imidlertid at innføringen av deltakermodellen har økt arbeidsbyrden for deltakerne fordi vedleggsskjemaene krever mer detaljerte opplysninger enn tidligere.

Departementet legger til grunn at deltakermodellen har medført økt arbeidsbyrde for personlige deltakere. Det skyldes at personlige deltakere må beregne skjermingsfradrag for den enkelte eierandelen hvert år. Fradraget beregnes på tilsvarende måte som i aksjonærmodellen. Skjermings-

grunnlaget fastsettes til en tilsvarende verdi som andelens inngangsverdi, og utgjør andelens kostpris, deltakerens netto innskudd i selskapet og ubenyttet skjerming for tidligere år. Denne årlige beregningen ble ikke gjort tidligere.

Modellen kompliseres i særlig grad av at deltakerens innskudd ved fastsettingen av skjermingsgrunnlaget beregnes som en gjennomsnittsverdi som måles kvartalsvis i inntektsåret (1. januar, 1. april, 1. juli og 1. oktober). Det vises til omtalen av dette i avsnitt 7.6. Departementet vil vurdere alternative løsninger som er lettere å praktisere for skattyterne og skatteetaten på dette punktet.

For skatteetaten medførte innføringen av deltakermodellen kostnader blant annet til informasjon og opplæring. Kostnadene knyttet til innføringen av modellen inngår i den totale kostnadsrammen for innføringen av skjermingsmetoden som omtalt i avsnitt 5.3.2. Rambøll har, på bakgrunn av intervjuer, anslått et økt behov på omlag 9 mill. kroner knyttet til deltakermodellen dersom man skal ha like høy kvalitet på kontrollarbeidet som man har for aksjeselskaper.

Departementet viser til at den årlige beregningen av skjermingsfradrag for deltakere i deltakerlignede selskaper er komplisert, jf. ovenfor. Dette kompliserer også ligningen og kontrollarbeidet. På den annen side innebærer opphevingen av delingsreglene at et komplisert regelverk har falt bort. I motsetning til delingsreglene gjelder imidlertid deltakermodellen alle deltakere i deltakerlignede selskaper, ikke bare aktive deltakere.

Etter departementets syn kan det være rom for å forenkle regelverket noe. Det vises til omtalen av kvartalsvis måling av selskapsinnskudd i avsnitt 7.6 og oppgjørstekniske utfordringer i avsnitt 7.4. Eventuelle forenklinger i regelverket på disse områdene vil også gi en forenklingsgevinst for ligningsmyndighetene.

5.6 Enkeltpersonforetak

For eier av enkeltpersonforetak ble metoden for å beregne personinntekt i stor grad videreført fra delingsmodellen. Dette tilsier at skattereformen ikke har medført store endringer i arbeidsbyrde eller administrative kostnader for denne gruppen skatteyttere.

Departementet legger vekt på forenklingssyn og arbeider for å begrense rapporteringsplikter og kostnader knyttet til å etterleve skattesystemet for enkeltpersonforetak. Dette er et viktig hensyn, men ikke knyttet spesielt til skattereformen og evalueringen av denne.

Del III

Gjennomgang av sentrale deler av reformen

6 Aksjonærmodellen

6.1 Sammendrag

Aksjeutbytter og -gevinster til personlige aksjonærer skattlegges etter aksjonærmodellen. Modellen innebærer at den delen av aksjeavkastningen som overstiger det som tilsvarer en risikofri rente (skjermingsfradraget), skattlegges med 28 pst. hos de personlige aksjonærene ved utdeling. Dette kommer i tillegg til at avkastningen skattlegges i selskapet med en sats på 28 pst. Samlet blir marginalsakten på aksjeutbytte og gevinst 48,16 pst., og dermed godt harmonisert med marginal skattesats på næringsinntekt og arbeidsinntekt.

Hovedformålet med skjermingsfradraget er å forhindre uheldige vridninger i investeringene og selskapenes finansieringsstruktur som følge av utbytteskatten. En utbytteskatt uten skjerming kunne presset opp avkastningskravet på aksjeinvesteringer og ført til at norske investorer vrir investeringer fra aksjer over til obligasjoner, eiendom mv. Tilgangen på ny, norsk egenkapital kunne dermed svekkes. Nystartede og små selskaper må i større grad enn mer etablerte selskaper basere seg på slik finansiering, og kunne bli særlig rammet av en vridende utbytteskatt.

Departementet konkluderer med at det bærende prinsippet for skattereformen om å skjerme den risikofrie avkastningen for ekstraskatt på eierens hånd, bør ligge fast. Verken den teoretiske eller empiriske skatteforskningen gir entydige svar på hvor viktig det er å skjerme risikofri avkastning for utbytteskatt. Departementet mener imidlertid at å fjerne skjermingen ville innebære en betydelig risiko for vridningseffekter og for at den samlede skattebyrden på aksjer ville bli svært høy. Departementet viser også til at tilgjengelig statistikk ikke tyder på endringer i selskapenes finansieringsstruktur som ikke kan forklares med de forventede tilpasningene rett før og etter reformen eller den generelle konjunkturutviklingen. Dette tyder på at investorene og selskapene oppfatter skattesystemet som nøytralt også etter skattereformen 2006.

Departementet mener det er avgjørende at skjermingsreglene har en klar prinsipiell forank-

ring. Innføres det begrensninger, vil skjermingsfradraget langt på vei miste sin funksjon. Departementet har sett nærmere på muligheten for å innføre en øvre grense for skjermingsfradraget eller å begrense skjermingen til aksjer i ikke-børsnoterte selskaper, men kan ikke anbefale slike løsninger. Alle begrensninger på skjermingen av betydning vil bryte med det grunnleggende prinsippet for aksjonær- og selskapsbeskatningen om at skattereglene ikke skal påvirke omfanget av investeringene og hvordan disse finansieres. Slike begrensninger vil dessuten forsterke motivene til og mulighetene for skattetilpasninger og reise store praktiske utfordringer.

Skjermingsfradraget er i dag knyttet til den enkelte aksjen, og ubenyttet skjermingsfradrag etter realisasjon går tapt. Departementet har vurdert muligheten for å gjøre aksjebeskatningen mer nøytral i praksis ved å åpne for at resterende skjermingsfradrag etter realisasjon kan trekkes fra i andre aksjeinntekter, eventuelt i alminnelig inntekt, og framføres. Uten mottiltak ville slik samordningsadgang legge grunnlaget for et marked for omsetning av aksjer rundt årsskiftet. Det skyldes at skjermingsfradraget for hele inntektsåret gis til eieren av aksjen 31. desember. Personlige skattytere ville med ubetydelig kostnad og risiko kunne «kjøpe» skjermingsfradrag fra selskapsaksjonærer som ikke har nytte av skjermingen, og dermed redusere skatten på andre inntekter. Det finnes gjennomførbare, men administrativt kompliserte løsninger for å avskjære slike tilpasninger, herunder krav til eiertid eller deling av skjermingsfradraget etter eiertid gjennom året. Departementet har imidlertid kommet til at hensynet til økt symmetri i slike tilfeller ikke er så tungtveiende at det forsvarer økte administrative kostnader og et langt mer komplisert regelverk.

Korreksjonsinntektsregelen, som skal sikre at all inntekt som ligger til grunn for utbytteutbetaling, er skattlagt på selskapets hånd, ble ikke endret i forbindelse med skattereformen. Regelen er relevant i tilfeller der det regnskapsmessige overskuddet er større enn det skattemessige, og påvirker først og fremst tidspunktet for skattleg-

ging. Med unntak av konkurstilfeller vil det ubeskattede overskuddet uansett komme til beskatning på et senere tidspunkt. I praksis venter gjerne selskapene med å betale ut utbytte basert på ubeskattet kapital for å unngå korreksjonsinntekt. Etter innføring av aksjonærmodellen betyr dette at også statens inntekter fra utbytteskatten utsettes. I lys av dette, og at regelverket er svært komplisert, har departementet kommet til at reglene bør avvikles.

Departementet har vurdert et innspill fra Aksjonærforeningen m.fl. om å innføre en aksjesparekonto som gir utsatt skatt også for personer som eier aksjer direkte, så lenge investeringen holdes på en lukket konto. Tiltaket er først og fremst rettet mot personer som investerer en vesentlig sum i aksjer, men ikke så mye at de mener det svarer seg å opprette et investeringsselskap. Departementet vil ikke gå videre med forslaget, som har flere problematiske sider:

- Fritaksmetoden er begrunnet i hensynet til å unngå kjedebeskatning innenfor selskapssektoren. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende for personlige aksjonærer.
- Muligheten et investeringsselskap gir til å utsette utbytteskatten på grunn av fritaksmetoden, gir ikke noen skattebesparelse over tid. Eie gjennom et investeringsselskap gir imidlertid investor en viss fordel som følge av at det implisitt gir samordning av skjermingsfradrag mellom ulike aksjer. Det skyldes at skjermingen er knyttet til innskuddet i investeringsselskapet, mens skjermingen ved direkte aksjeeie er knyttet til den enkelte aksjen. Å innføre en aksjesparekonto ville imidlertid være et lite målrettet tiltak hvis hensikten var å øke samordningsmulighetene for personlige aksjonærer.
- Ordningen vil komplisere forholdet mellom investorer og markedet. Investor må velge mellom skatteregler som tilsynelatende gir ulik skatt, men som har om lag samme økonomiske realiteter. Ordningen kan bli et fordyrende mellomledd mellom den personlige aksjonæren og verdipapirmarkedet, og dermed i liten grad komme den personlige aksjonæren til gode.
- Avhengig av utformingen vil det initiale provenytapet kunne bli stort. Samtidig bygges det opp store latente skatteforpliktelser, noe som etter departementets syn er uheldig. Mulighet for tilpasninger gjennom årsskiftehandler kan dessuten gi et betydelig varig provenytap.
- Ordningen vil komplisere regelverket og blant annet kreve avklaringer vedrørende EØS-reglene.

6.2 Aksjonærmodellen – mål og hovedtrekk

Aksjonærmodellen innebærer at personlige aksjonærer skattlegges med 28 pst. for den delen av aksjeutbytter og -gevinster som overstiger det som tilsvarer en risikofri avkastning (skjermingsfradraget).

Innføringen av aksjonærmodellen medførte at høyeste marginalsatt på aksjeutbytte økte fra 28 pst. til 48,16 pst. når man ser samlet på skatten for selskapet og den personlige eieren. Før reformen sikret RISK- og godtgjørelsesreglene at overskuddet ikke ble skattlagt på nytt når det ble tatt ut som utbytte eller realisert som gevinst. Samtidig med innføringen av aksjonærmodellen ble høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter redusert. På den måten fjernet man langt på vei motivene til inntektsskifting. Dette var et av hovedmålene med skattereformen, jf. kapittel 2. Gjennom å skjerpe beskatningen av aksjeinntekter har man også skjerpet skatten på arbeidsavkastning som tidligere ble kamuflert som aksjeinntekt.

Inntektsskiftingsproblemet kunne også vært løst med en utbytteskatt uten skjerming. Det ville innebære en relativt kraftig økning av skattebelastningen på aksjer. Skjermingsfradraget modererer skattebyrden, noe som kan være viktig for det generelle investeringsklimaet i Norge, særlig tatt i betraktning at vi også har skatt på aksjeformue. Også i andre land som har utbytteskatt, er det vanlig å dempe skattebelastningen på aksjer gjennom fastsettelsen av satser eller at bare en viss andel av inntektsgrunnlaget blir skattlagt.

Hovedbegrunnelsen for skjermingsfradraget var imidlertid at en full utbytteskatt ville øke norske investorers krav til avkastning på sine aksjeinvesteringer og dermed kunne føre til at norske investorer vrir investeringene bort fra aksjer og over til obligasjoner, eiendom mv. Tilgangen på innenlandsk risikokapital, og dermed også næringslivets mulighet til å finansiere lønnsomme prosjekter, kunne svekkes. Dette ville særlig ramme små og nystartede selskaper, som ofte ikke har tilgang på utenlandsk kapital og kan være rasjonerte i lånemarkedet.

Skjermingsfradraget skal sikre at aksjeinntektsbeskatningen er mest mulig nøytral. En nøytral utbytte- og gevinstskatt øker ikke avkastningskravet på aksjer. Full nøytralitet krever at skatten er symmetrisk i den forstand at det gis fradrag for tap med samme sats som utbytter og gevinster blir skattlagt med, og at realverdien av investeringsutgiften kommer til fradrag. Det siste kan oppnås ved at det gis umiddelbart fradrag for

investeringsutgiften i skattegrunnlaget, som i en kontantstrømsskatt. Ekvivalent med umiddelbart fradrag for investeringsutgiften er at fradraget først gis når aksjen realiseres, men at investoren får løpende fradrag for sin finansielle alternativkostnad ved å binde kapital i investeringen. Skjermingsfradraget innebærer et slikt fradrag for kostnaden ved å binde kapital. Resultatet er at staten, som i en kontantstrømsskatt, tar en andel av alle utgifter og inntekter ved investeringen, uansett hvordan investeringen faller ut økonomisk. En slik fullt symmetrisk utbytte- og gevinstbeskatning kan betraktes som at staten går inn som en medinvestor som tar en andel av avkastningen og en tilsvarende andel av risikoen.

Skjermingsfradraget beregnes i utgangspunktet som aksjens kostpris¹ multiplisert med en skjermingsrente. Skjermingsrenten skal reflektere renten etter skatt på en sikker investering, og beregnes på bakgrunn av gjennomsnittlig rente på statskasseveksler med tre måneders løpetid. Skjermingsfradraget er tilordnet den enkelte aksje. Dersom aksjeutbyttet er lavere enn skjermingsfradraget, kan ubenyttet skjerming trekkes fra i senere års inntekt på samme aksje. Framføringen skjer ved at ubenyttet skjerming legges til i grunnlaget for beregning av neste års skjerming. På den måten gis det en rentekompensasjon ved framføringen tilsvarende skjermingsrenten.

Av praktiske hensyn tilfaller skjermingsfradraget den aksjonæren som eier aksjen 31. desember i inntektsåret. Dersom aksjen omsettes i løpet av inntektsåret, mottar kjøper hele årets skjermingsfradrag. Selgeren kan trekke fra tidligere års ubenyttede skjermingsfradrag i eventuell gevinst. Dersom aksjen selges med tap eller med gevinst som er lavere enn ubenyttet skjermingsfradrag, går resten av selgerens skjermingsfradrag tapt. Ubenyttet skjermingsfradrag etter realisasjon kan altså ikke trekkes fra i annen inntekt, og videreføres heller ikke til den nye eieren. Den nye eieren får skjermingsgrunnlag tilsvarende det han har betalt for aksjen.

Grunnen til at det ikke gis adgang til å trekke fra ubenyttet skjermingsfradrag i andre aksjeinntekter, eventuelt i alminnelig inntekt, er at en ønsker å unngå tilpasninger gjennom årsskiftehandler. Dersom ubenyttet skjermingsfradrag ved realisasjon kunne trekkes fra i annen inntekt, ville det blitt svært lønnsomt for skattytere som får utnyttet skjermingen (personlige aksjonærer), å

overta aksjer rundt årsskiftet fra skattytere som ikke får utnyttet skjermingen (først og fremst selskapsaksjonærer under fritaksmetoden). Dermed får de personlige aksjonærene tilordnet skjermingsfradraget for hele året uten stor kostnad eller risiko. Så lenge skjermingsfradraget ikke kan trekkes fra i annen (aksje)inntekt, er det ikke noe å tjene på en slik tilpasning.

Ekstrabeskatningen av aksjeinntekter utover skjerming gir i utgangspunktet insentiver til å ta ut ekstraordinær avkastning i form av høye renter på lån til selskapet. Det skyldes at renteinntekter kun skatlegges med 28 pst. For å unngå slike tilpasninger blir renteinntekter utover skjermingsrenten på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper ilagt en ekstra skatt på linje med utbytter. Grunnlaget for ekstrabeskatning beregnes hver enkelt måned som renteinntekt fra selskap fratrasket lånesaldo ved månedens begynnelse multiplisert med skjermingsrenten. Skjermingsrenten fastsettes forskuddsvis hver annen måned.

6.3 Utvikling i utbytteskatten og betydningen av tilpasninger

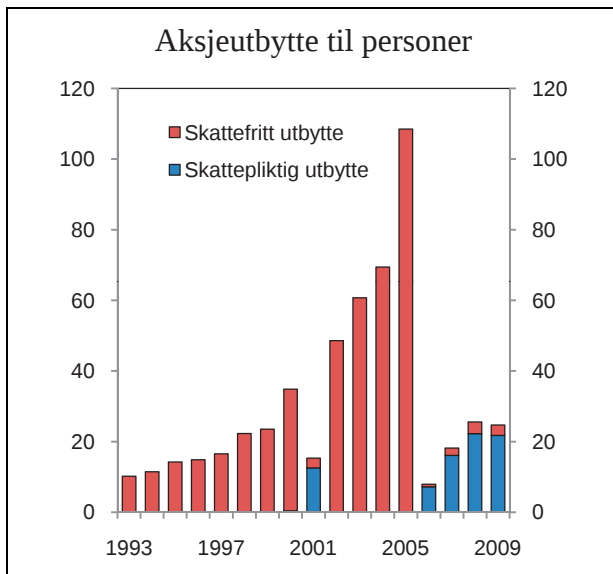
6.3.1 Proveny fra utbytteskatten

Innføring av utbytteskatt øker skatteinntektene direkte, men også indirekte gjennom redusert inntektsskifting og dermed økte inntekter fra lønnsbeskatningen av aktive eiere. Det var forventet at de direkte skatteinntektene fra utbytteskatten ville være nokså lave i begynnelsen og øke etter hvert. Mange personlige aksjonærer tilpasset seg den varslede utbytteskatten ved å ta ut store, skattefrie utbytter før reformen, jf. figur 6.1. Det ble ansett som rimelig at selskapsoverskudd opptjent i det gamle skatteregimet kunne tas ut uten utbytteskatt, og det ble derfor ikke iverksatt tiltak for å hindre denne typen tilpasninger.

Som følge av tilpasningene har utbyttenes vært relativt lave de første årene etter reformen. Utbyttenes har imidlertid allerede begynt å stige igjen, til om lag samme nivå som før innføringen av den midlertidige utbytteskatten i 2001. Figuren viser også at en stor andel av utbyttenes etter reformen har vært skattepliktige. Provenyet fra skatt på aksjeutbytter anslås å ha økt fra 1,9 mrd. kroner i 2006 til 6,1 mrd. kroner i 2009.

Regelen om ekstraskatt på renteinntekter på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper fungerer først og fremst som en stopp-regel mot tilpasninger, og gir lite skatteinntekter. Statistisk sentralbyrås skattestatistikk viser at renteinntekter som ekstrabeskattes på linje med utbytte, kun

¹ Kostprisen reguleres med eventuelle kostnader ved ervervelse av aksjen samt negative eller positive RISK-beløp som skattyter måtte ha opparbeidet i det gamle systemet.



Figur 6.1 Aksjeutbytte til personlige aksjonærer 1993–2009. Mrd. 2009-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrås skattestatistikk.

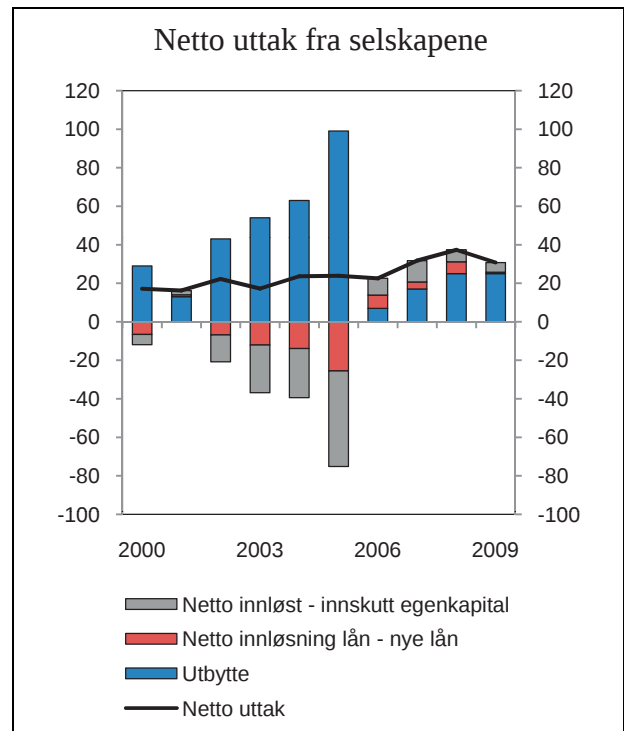
utgjorde om lag 40 mill. kroner i 2008. Provenyet fra denne regelen kan dermed anslås til om lag 11 mill. kroner.

6.3.2 Virkninger av tilpasningene

De ekstraordinære utbytterne før reformen ble i stor grad skutt inn igjen i selskapene i form av lån og ny egenkapital. Figur 6.2 viser utviklingen og sammensetningen av kapitalstrømmene inn og ut av selskapene fra 2000 til 2009. I perioden fra 2000 til 2005 tok personlige aksjonærer til sammen ut om lag 300 mrd. kroner i aksjeutbytte. Statistisk sentralbyrå har anslått at om lag 180 mrd. kroner ble ført tilbake til selskapene i denne perioden. På denne måten fikk aksjonærene omgjort tilbakeholdt overskudd, som ville blitt skattepliktig ved utdeling etter reformen, til innbetalt kapital og lån som kan tas ut uten utbyttebeskatning også etter reformen. Disse tilpasningene økte imidlertid ikke aksjonærenes inngangsverdi og skjermingsgrunnlag.

Etter at skattereformen trådte i kraft har eierne begynt å hente ut tidligere investert aksjekapital og innlöst utlån til selskapene. Statistisk sentralbyrå anslår at om lag 50 mrd. kroner av de reinvesterte midlene er hentet ut i perioden 2006–2009.

Uttak av innskutt kapital medfører ingen beskatning på aksjonærens hånd. Disse midlene stammer fra selskapsoverskudd opptjent før reformen eller tidligere innskutt kapital. Selskapsoverskudd som er opptjent etter reformen, kan ikke



Figur 6.2 Personlige aksjonærers netto uttak fra selskaper. 2000–2009. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utbetales til personlige aksjonærer uten skatt på den delen som overstiger skjermingsfradraget.

Beholdningen av innskutt kapital er for de fleste begrenset. Over tid avtar derfor effekten av tilpasningene, og skattepliktig utbytte vil øke. Uttak av innskutt kapital i stedet for utbytte gir ingen skattebesparelse over tid så lenge skattereglene ikke endres. For det første vil uttak av innskutt egenkapital redusere skjermingsgrunnlaget, slik at en større del av framtidige utbytter og gevinster vil bli skattepliktige. For det andre ligger det ikke noen skattebesparelse i å utsette skattepliktige aksjeinntekter. Den isolerte fordelene av å utsette beskatningen motvirkes av høyere skatt senere. Avkastningen av det tilbakeholdte overskuddet vil også ilegges utbytteskatt når det senere deles ut som utbytte eller realiseres som gevinst.

6.3.3 Opprettelsen av investeringsselskaper

I forbindelse med skattereformen ble det innført en overgangsregel som innebar at personlige aksjonærer innen utgangen av 2005 kunne overføre sine aksjer til et eksisterende eller nystiftet aksjeselskap uten at dette utløste realisasjonsbeskatning. Villkårene for å komme inn under overgangsregelen var at skattyteren overførte samt-

lige av sine aksjer i samme underliggende selskap, at aksjeselskapet ble eier av minst 10 pst. av aksjekapitalen i de underliggende selskapene, og at skattyteren fikk et vederlag i form av aksjer i det mottakende selskap. Regelen kunne dermed i liten grad benyttes ved typiske finansielle investeringer, for eksempel når skattyteren eide mange mindre eierandeler i børsnoterte selskaper.

Som følge av denne overgangsregelen ble det opprettet en rekke nye investeringsselskaper, jf. figur 6.3. Ved å ha et eget investeringsselskap kan aksjonæren i større grad styre tidspunktet for sine personlige aksjeinntekter. Siden skjermingen beregnes med utgangspunkt i den innskutte kapitalen og ikke den enkelte aksjen i investeringsselskapet, får eieren i praksis også en samordning av skjermingen knyttet til porteføljen. Dette reduserer risikoen for at skjermingsfradrag går tapt.

Med dagens regler ligger det imidlertid normalt ikke noen skattebesparelse over tid i muligheten investeringsselskapet gir til å utsette utbytteskatten. Riktignok kan inntekt fra aksjer som eies gjennom et investeringsselskap under fritaksmetoden, reinvesteres uten at dette utløser beskatning. Beskatningen skjer først når pengene tas ut av investeringsselskapet. På den annen side vil aksjeinntekter som holdes tilbake i investeringsselskapet, ikke øke skjermingsgrunnlaget. Dermed vil framtidig avkastning på disse midlene bli skattlagt uten skjerming. En aksjonær som eier aksjene direkte, vil bli beskattet løpende for sine aksjeinntekter. Til gjengjeld får denne aksjonæren skjermingsfradrag i den framtidige avkastningen

dersom disse midlene reinvesteres i aksjer, jf. boks 6.1.

Skjermingsfradraget sikrer altså at det ikke ligger noen skattemessig gevinst i å eie aksjer gjennom et investeringsselskap, og dermed kunne utsette utbytteskatten, sammenlignet med å eie aksjen direkte og betale utbytteskatt løpende. Resonnementet viser samtidig at skjermingsfradraget sikrer skattemessig likebehandling av finansieringsformene tilbakeholdt overskudd og tilførsel av ny egenkapital. Overskudd som tilbakeholdes og reinvesteres i selskapet, gir ikke økt skjermingsgrunnlag, mens tilførsel av ny egenkapital utvider skjermingsgrunnlaget med beløpet som skytes inn. Det er en viktig egenskap ved aksjonærmodellen at den likestiller finansieringsformer.

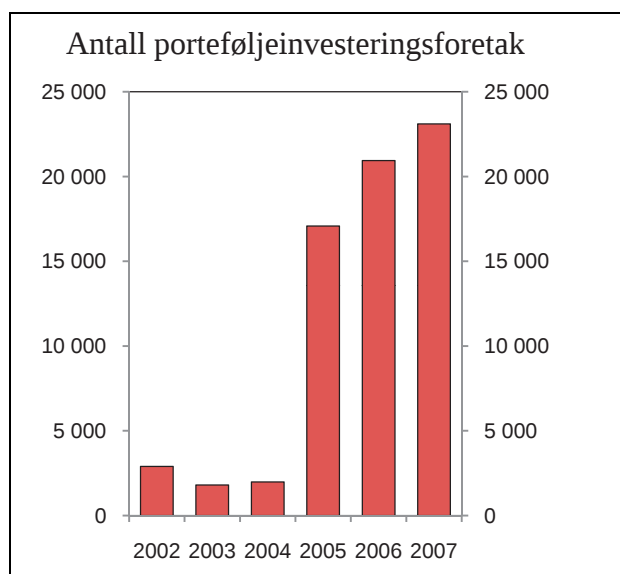
En utbytteskatt uten skjerming har ikke denne egenskapen. Både tilbakeholdt overskudd og gjeld ville med en full utbytteskatt favoriseres skattemessig i forhold til ny egenkapital. Samtidig ville det gitt et insentiv til å benytte investerings-selskaper.

Selv om det ikke ligger noen skattebesparelse i å utsette skatten på aksjeinntekter, kan personlige preferanser, kredittrasjonering, ønsker om å redusere risikoen for å tape skjermingsfradrag og usikkerhet om framtidige endringer i skattereglene ligge bak de store uttakene av innskutt egenkapital og opprettelsen av investeringsselskaper i forbindelse med reformen.

6.3.4 Akkumulering av ubenyttet skjermingsfradrag

På tross av at aksjonærene samlet sett hadde rom for betydelige skattefrie utbytter innenfor skjermingsfradraget, har en stor andel (88 pst.) av utbytterne i perioden 2006–2009 vært skattepliktige. Samtidig akkumuleres det betydelige ubenyttede skjermingsfradrag som kan framføres mot framtidige utbytter og gevinster. Tabell 6.2 viser fordelingen mellom skattefritt og skattepliktig aksjeutbytte samt anslått skatt på aksjeutbytte i perioden 2006–2009. Tabell 6.3 viser benyttet og ubenyttet skjermingsfradrag i 2007 og 2008.

Den store andelen skattepliktig utbytte må ses i sammenheng med at skjermingsfradraget er knyttet til den enkelte aksje. Fordelingen av utbytteuttaket både mellom aksjonærer og mellom aksjer vil dermed innvirke på hvor stor del av skjermingsfradraget som benyttes det enkelte året. Også de med høyest aksjeformue har en relativt høy andel skattepliktig utbytte og mye ubenyttet skjerming, jf. avsnitt 6.4.5. Dette kan tyde på at



Figur 6.3 Antall porteføljeinvesteringsforetak. 2002–2007

Kilde: Statistisk sentralbyrås foretaksstatistikk.

Boks 6.1 Eie av aksjer gjennom investeringsselskap eller direkte

Det ligger ikke noen skattebesparelse i å eie aksjer gjennom investeringsselskap slik at man kan utsette ekstraskatten, sammenlignet med å eie aksjer direkte. Dette vises i eksemplet nedenfor, hvor en følger en investering over to år som enten gjøres via et investeringsselskap eller direkte. Det forutsettes at avkastning av aksjene reflekteres i aksjenes verdi.

I eksempel 1 investeres 100 000 kroner i aksjer gjennom et investeringsselskap. Etter ett år investeres mottatt utbytte (som tilsvarer 10 pst. avkastning på aksjene) i nye aksjer som også gir en avkastning på 10 pst. På slutten av år to selges hele investeringsselskapet.

Skjermingsrenten er 5 pst. Skjermingsfradraget for år 1 benyttes ikke og legges til i skjermingsgrunnlaget for år 2 (tilsvarer framføring med rente). Selve reinvesteringen av utbyttet øker ikke skjermingsgrunnlaget. Det opprinnelige innskuddet pluss ubenyttet skjerming i år 1 og 2

utgjør inngangsverdien ved omsetning av investeringsselskapet. Skattepliktig gevinst blir da 10 750 kroner. Skatten blir 3 010 kroner og vedkommende sitter igjen med 117 990 kroner etter skatt.

Dersom personen eier aksjene direkte, betales 1 400 kroner i utbytteskatt i år 1 etter at årets skjermingsfradrag er brukt opp. Skattebeløpet belastes en sparekonto hos skattyter. Hele utbyttet på 10 000 kroner reinvesteres i aksjer, og skjermingsgrunnlaget øker tilsvarende. Etter ytterligere ett år selges alle aksjene for 121 000 kroner. Skattepliktig gevinst er 5 500 kroner, og skatten blir 1 540 kroner. Etter skatt og tilbakebetaling på sparekontoen med renter sitter personen igjen med 117 990 kroner, nøyaktig det samme som i tilfellet der aksjene eies gjennom et investeringsselskap. Det skyldes at utbyttet som ble reinvestert i investeringsselskapet, ikke økte skjermingsgrunnlaget, slik at en større del av avkastningen i år to ble skattlagt enn i tilfellet med direkte eie.

Tabell 6.1 Eksempler på skattlegging av aksjer som eies gjennom investeringsselskap eller direkte

	År 0	År 1	År 2
<i>Eksempel 1: Investeringsselskap</i>			
Aksjenes verdi (inkludert verdi av mottatt utbytte)	100 000	110 000	121 000
Skjermingsgrunnlag/skattemessig inngangsverdi	100 000	105 000	110 250
Skattepliktig gevinst.....			10 750
Skatt på gevinst (28 pst.)			3 010
Skattyter sitter igjen med			117 990
<i>Eksempel 2: Direkte eie</i>			
Mottatt utbytte		10 000	
Skattepliktig utbytte		5 000	
Skatt på utbytte (28 pst., belastes sparekonto)		1 400	
Aksjenes verdi.....		110 000	121 000
Skjermingsgrunnlag/skattemessig inngangsverdi		110 000	115 500
Skattepliktig gevinst.....			5 500
Skatt på gevinst (28 pst.)			1 540
Tilbakebetaling på sparekonto med rente			1 470
Skattyter sitter igjen med			117 990

Kilde: Finansdepartementet.

Eksemplet illustrerer en generell egenskap ved aksjonærmodellen, nemlig at skjermingen gir likebehandling av finansieringsformer, i dette tilfellet tilbakeholdt overskudd og ny egenkapital. Beregningen i eksempel 1 viser virkningen for eier av et aksjeselskap av å anvende tilbakeholdt overskudd som finansieringskilde for nye investeringer i selskapet. Beregningen i eksempel 2 viser virkningen av å i stedet dele ut overskuddet som

utbytte og hente inn tilsvarende ny egenkapital utenfra. Verdien av selskapet er det samme i begge tilfeller. Uten skjerming ville selskapet og dets eier komme best ut ved å anvende tilbakeholdt overskudd som finansieringskilde. Eksemplet viser at skjermingen er avgjørende for skattemessig nøytralitet i valg mellom finansieringsformer.

Tabell 6.2 Anslått skatt på aksjeutbytte 2006–2009. Bosatte personer 17 år og eldre. Mrd. kroner

	2006	2007	2008	2009
Skattefritt utbytte og gevinst ¹	0,6	2,0	3,3	3,0
Skattepliktig utbytte	6,8	15,2	21,8	21,8
Anslått skatt på utbytte	1,9	4,3	6,1	6,1

¹ Skattefritt utbytte utgjør hele beløpet i 2006 og 2007 og hoveddelen av beløpet i 2008 og 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrås skattestatistikk.

Tabell 6.3 Skjermingsgrunnlag og skjermingsfradrag 2007–2008. Personer bosatt i Norge. Mrd. kroner

	2007	2008
Skjermingsgrunnlag	265,4	273,5
Årets skjermingsfradrag	8,8	10,4
Skjermingsfradrag framført fra tidligere år	5,0	11,5
Benyttet skjermingsfradrag ¹	2,1	3,2
Ubenyttet skjermingsfradrag	11,7	18,8

¹ Benyttet skjermingsfradrag avviker noe fra skattefritt utbytte og gevinst i tabell 6.1. Dette skyldes blant annet at aksjestatistikken ikke omfatter aksjefond og utenlandske selskaper.

Kilde: Statistisk sentralbyrås aksjestatistikk.

Tabell 6.4 Beregnet årlig latent skatt på tilbakeholdt overskudd 2006–2008. Mrd. kroner

	2006	2007	2008
Latent skatt	9	18	20

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

disse også investerer direkte i aksjer (ikke kun gjennom et investeringsselskap) der utbyttene i stor grad bestemmes av selskapenes overskudd og finansieringsbehov, og i liten grad kan påvirkes av den enkelte aksjonær.

Selskapsoverskudd som er opptjent etter reformen, kan ikke utbetales til personlige aksjonærer uten skatt på den delen som overstiger skjermingsfradraget. Personlige aksjonærers utbytter har så langt etter skattereformen vært svært moderate i forhold til overskuddene i selskapene. Samtidig akkumuleres det betydelige ubenyttede skjermingsfradrag som kan framføres mot framtidige utbytter og gevinster. Statistisk sentralbyrå har anslått årets bidrag til den latente skatteplikten i perioden 2006–2008 ved å beregne skatten på personlige aksjonærers andel av fjorårets tilbakeholdte overskudd fratrukket årets ubenyttede skjermingsfradrag, jf. tabell 6.4. Anslaget tar utgangspunkt i årsresultatet i selskaper der personer har direkte eierskap. Det framgår at det er en betydelig latent skatteplikt knyttet til tilbake-

holdte overskudd. En stor andel av dette er knyttet til den mest formuende delen av befolkningen.

6.4 Vurdering av skjermingsfradragets rolle og utforming

6.4.1 Behovet for skjerming

I arbeidet med evalueringen av skattereformen har departementet hatt en grundig faglig gjennomgang av skjermingsmetoden, blant annet gjennom forskerseminarer og løpende dialog med norske og internasjonale skatteøkonomer. Departementet har vært opptatt av å få fram praktiske og teoretiske sider ved modellen og hvilken betydning eventuelle svakheter har for modellens nøytralitetssegenskaper. I den forbindelse satte departementet også ut et forskningsoppdrag til Statistisk sentralbyrå.²

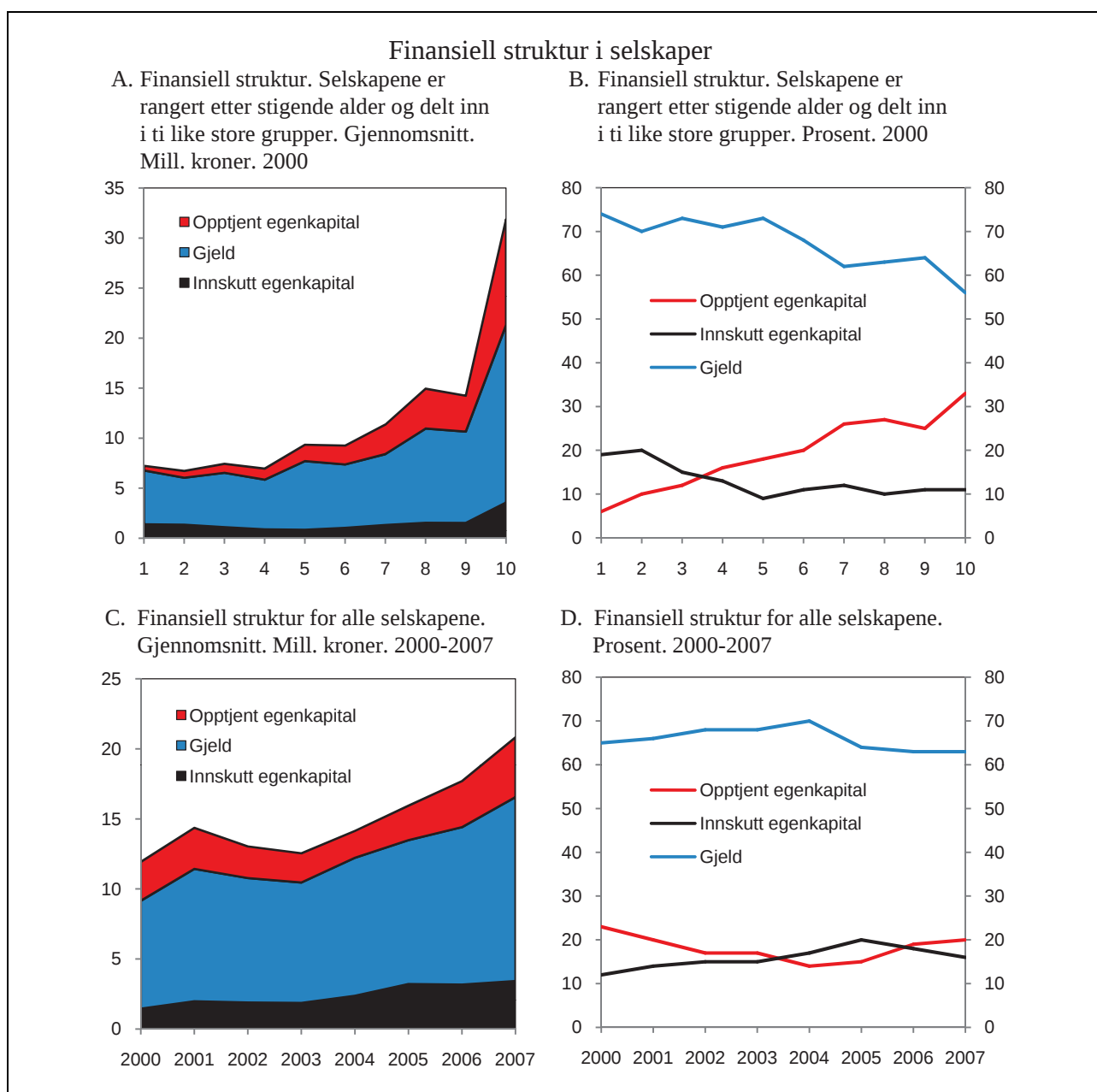
² Fjærli, E. (2010): «Evaluering av skattereformen 2006 – aksjonærmodellen.» Notat, <http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/sl/skattereform/aksjonrmodellen.pdf>

Hovedbegrunnelsen for skjermingsfradraget er å sikre at utbytteskatten ikke svekker tilgangen på ny, norsk aksjekapital. Nødvendigheten av skjermingsfradraget avhenger derfor blant annet av hvor viktig ny, norsk aksjekapital er for selskapene. Statistisk sentralbyrås evalueringsrapport gir gode indikasjoner på at det særlig er nystartede selskaper med lav inntjening som er avhengig av nye innskudd av egenkapital.

Figurene 6.4A og 6.4B viser selskapenes finansielle struktur i 2000 etter alderen på selskapet (desilfordelt). Året 2000 er valgt for å unngå at tallene påvirkes av utbytteskatten i 2001 eller forventningene om at utbytteskatten ville gjeninnfø-

res. Gjeld er den klart viktigste finansieringskilden, men gjeldsandelen avtar til fordel for opptjent egenkapital i eldre selskaper. Innskutt egenkapital er viktigst for de yngste selskapene, og ser ut til å øke lite målt i kroner med alderen på selskapet, slik at andelen faller fra om lag 20 pst. til om lag 10 pst. Etter hvert dekker opptjent egenkapital og gjeld en større del av finansieringsbehovet. Dette er i tråd med etablert teori på området og underbygger begrunnelsen for skjermingsfradraget.

Skjermingsfradraget skal bidra til at skattereglene fortsatt virker mest mulig nøytralt på investeringsbeslutninger og selskapenes finansieringsstruktur, selv om skatten på aksjeinntekter er økt i



Figur 6.4 Finansiell struktur i selskaper

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

forhold til skatten på andre kapitalinntekter. Boks 6.1 viser hvordan skjermingen sikrer likebehandling av finansieringsformene tilbakeholdt overskudd og ny egenkapital, illustrert ved en sammenligning av eie gjennom investeringsselskap og direkte eie. Dersom reformen oppfyller disse kravene, bør en altså ikke se noen vridninger i investorenes og selskapenes adferd.

Det er grunn til å tro at tilpasningene i liten grad har påvirket den samlede kapitalsituasjonen for selskapene. De store variasjonene i utbytter i forbindelse med reformen har i stor grad blitt motsvart av endringer i innskutt egenkapital og lån til selskapene, jf. figur 6.2. Anslag fra Statistisk sentralbyrå tyder på at nettouttakene fra selskapene har holdt seg relativt stabile på om lag 20–30 mrd. kroner årlig i perioden 2000–2009.

Selskapenes finansielle struktur ble imidlertid påvirket av tilpasningene før og etter skattereformen, jf. figurene 6.4C og 6.4D. De ekstraordinære utbytterne før reformen førte til at andelen opptjent egenkapital falt. Etter reformen har andelen opptjent egenkapital økt som følge av at selskapene betaler tilbake innskudd i form av gjeld og egenkapital i stedet for utbytte.

En ser imidlertid ikke tegn til at utbytteskatten har påvirket finansieringsstrukturen på varig basis. Det er grunn til å tro at de endringene en ser rundt gjennomføringen av reformen, i hovedsak kan tilskrives tilpasningene. Dette indikerer at

investorene og selskapene fortsatt oppfatter skattesystemet som nøytralt. Skjermingen ser dermed ut til å kunne motvirke eventuelle uheldige virkninger av utbytteskatten.

Man kan likevel ikke ut fra disse tallene konkludere med i hvilken grad en utbytteskatt uten skjerming ville gitt samfunnsøkonomisk uheldige vridninger. Dette er gjenstand for en pågående debatt innenfor skatteforskningen, jf. boks 6.2. Blant annet er det ulike syn på hvordan utbytteskatten kan påvirke aksjeinvesteringer med ulik risiko. Statistisk sentralbyrås bidrag til evalueringen (Fjærli, 2010) inngår i denne debatten. Statistisk sentralbyrå peker blant annet på at en utbytteskatt med skjerming kan gi økte insentiver til å investere i aksjer sammenlignet med en situasjon uten utbytteskatt, som følge av den effekten modellen har på risikoen ved å investere i aksjer. Departementet følger dette feltet innenfor økonomisk forskning tett.

De potensielle skadevirkningene ved en full utbytteskatt er imidlertid utgangspunktet for at man både i skatteteorien og i skattepolitikken lenge har diskutert ulike former for skjerming av den risikofrie avkastningen på egenkapitalen. I Norge ble ulike modeller for kapitalavkastningsfradrag (KAF-modeller) i beskatningen av selskapsoverskudd diskutert fra man begynte å se behovet for en ny skattereform. Andre land diskuterer også slike løsninger, men departementet kjen-

Boks 6.2 Hvorfor skjerming i utbytteskatten?

Begrunnelsen for skjermingsfradraget bygger på at en klassisk utbytteskatt (hvor hele overskuddet som utdeles som utbytte, skattlegges på aksjonærens hånd i tillegg til i selskapet) kan påvirke kostnaden ved å finansiere prosjekter med ny egenkapital og dermed bidra til en mindre effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Det er imidlertid ikke opplagt hvilken effekt utbytteskatten har på finansieringskostnadene. På 1960-tallet ble det av framtrepende økonomer som Harberger m.fl. hevdet at en burde unngå økonomisk dobbelbeskatning av utbytter fordi det innebar et effektivitetstap som følge av vridninger i finansieringskostnadene. I tiårene som fulgte har denne påstanden vært gjenstand for stor oppmerksomhet i den økonomiske litteraturen, med framvekst av teorier med ulike skattepolitiske implikasjoner. Særlig har det vært pekt på at eksistensen av alternative finansieringskilder (tilbakeholdt overskudd og gjeld) kan redu-

sere eller fjerne skadevirkningene av en utbytteskatt. I de senere år har stadig mer integrerte internasjonale finansmarkeder preget økonomenes oppfatning av utbytteskatt.

I en åpen økonomi med såkalt perfekt kapitalmobilitet kan en tenke seg at en norsk utbytteskatt ikke vil påvirke de marginale finansieringskostnadene til norske selskaper fordi det vil være tilgjengelig kapital fra utenlandske investorer som ikke rammes av utbytteskatten. I så fall vil utbytteskatten i første rekke virke vridende på eiersammensetningen. Imidlertid er deler av selskapssektoren ikke så integrert i internasjonale finansmarkeder at de kan oppnå finansiering der. Utbytteskatten kan dermed føre til vridninger innenfor den delen av selskapssektoren som ikke har tilgang på internasjonal finansiering. Gitt dette utgangspunktet har det betydning at utbytteskatten er utformet slik at den virker nøytralt.

ner ikke til at andre land har innført skjerming på aksjonærnivå. Den norske aksjonærmodellen blir derfor viet en god del oppmerksomhet.

Så lenge en verken empirisk eller teoretisk kan utelukke at en full utbytteskatt ville vært samfunnsøkonomisk uheldig, mener departementet at å fjerne skjermingen ville bety å ta en risiko for vridning i både eiersammensetningen og finansieringsstrukturen i norske selskaper. Skjermingsfradraget har dessuten en oppgave ved at det modererer skattebyrden på aksjer, noe som kan være viktig for det generelle investeringsklimaet i Norge hvor vi har både selskapsskatt, utbytteskatt og formuesskatt.

Departementet mener på denne bakgrunn at prinsippet i aksjonærmodellen mv. om å skjerme den delen av avkastningen som tilsvare en risikofri rente, bør videreføres.

6.4.2 Fastsettelse av riktig skjermingsrente

Skjermingsrenten i aksjonærmodellen skal reflektere renten etter skatt på en sikker investering. Med dagens regler beregnes skjermingsrenten på bakgrunn av gjennomsnittlig rente på statskasserveksler med tre måneders løpetid. I Bondevik II-regjeringens forslag til statsbudsjett for 2006 var skjermingsrenten knyttet til 5-årlig statsobligasjonsrente i tråd med Skatteutvalgets forslag. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006) fra Stoltenberg II-regjeringen ble i stedet 3-måneders rente på statskasserveksler lagt til grunn. Det var forventet at skjermingsrenten med denne endringen ville bli noe lavere over tid.

For å ivareta aksjonærmodellens egenskaper er det tilstrekkelig at skjermingsrenten tilsvare en risikofri rente. I utgangspunktet er det aksjonærens finansielle alternativkostnad ved å binde kapital som skal skjermes. Når det er sikkerhet for at skjermingsfradragene kommer til anvendelse, er den relevante alternativkostnaden risikofri rente. Selv om aksjeinvesteringen i seg selv er risikofyllt, vil det ikke være riktig å gi et risikotillegg i skjermingsrenten. Grunnen er at aksjonæren allerede får fradrag for aksjens risiko ved at skatten følger proporsjonalt alle økonomiske utfall, både positive og negative. Da skal det ikke også gis fradrag for risiko gjennom et risikotillegg i skjermingsrenten.

Heller ikke investeringsperiodens lengde er relevant ved fastsetting av skjermingsrenten. I utgangspunktet kunne en tenke seg å anvende en skjermingsrente som tilsvarte investeringsperio-

den. På investeringstidspunktet vil imidlertid en langsiktig rente reflektere forventninger om mer kortsiktige renter, slik at bruk av mer kortsiktsiktige renter vil gi samme forventede skjerming over tid. Det vil dessuten i praksis være umulig å tilpasse skjermingsrenten til levetiden på hver enkelt investering.

Skatteutvalget viste til at forutsetningen om full symmetri og bruk av risikofri rente som skjerming i utbytteskatten krever at skattyteren har full sikkerhet for skatteverdien av skjermingsfradraget. Dette var ikke fullt oppfylt med utvalgets forslag om at fradraget bare skulle gis i aktuell og framtidig aksjeinntekt. Utvalget foreslo derfor at skjermingsrenten skulle inneholde et beskjedent tillegg ved å basere den på renten på 5-årige statsobligasjoner framfor rentepapirer med kortere løpetid. Sikkerheten for skjermingsfradraget reduseres også gjennom at ubenyttet skjerming går tapt etter realisasjon av aksjen, jf. avsnitt 6.4.3.

Det er imidlertid ikke slik at vridningene som oppstår som følge av begrenset tapsfradrag, kan motvirkes av et risikotillegg i skjermingsrenten. Virkningen av begrensninger i tapsfradraget er at skatten ikke blir lav nok (negativ) ved uheldige utfall (tap og underskudd). Virkningen av et høyere skjermingsfradrag er imidlertid i hovedsak at heldige utfall (gevinst og overskudd) får for lav skatt mens uheldige utfall fortsatt ikke blir beskattet lavt nok. En kompensasjon i form av høyere skjermingsrente vil også kunne medføre at det oppstår nye skjevheter, jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) avsnitt 8.5.3. For eksempel kan det lønne seg å øke aksjekapitalen i selskapet og investere i aktiva med lav eller ingen risiko, for eksempel bankinnskudd. Det økte skjermingsfradraget som oppnås ved dette, kan benyttes til å skjerme inntekter fra andre risikable aktiva med høyere avkastning. Dette vil gjøre skjermingen mindre effektiv og kan gi vridninger i investeringsbeslutningene.

Skjermingsrenten bør være felles for alle selskaper, fastsettes årlig og reflektere avkastningen på en risiko på plassering i det aktuelle året. Det er viktig at skjermingsrenten knyttes til en observerbar og lik rentestørrelse, både i aksjonærmodellen, foretaksmodellen og deltakermodellen. Metoden for å fastsette skjermingsrenten har ligget fast siden 2006. Departementet ser ingen gode grunner til å gå bort fra denne og mener hensynet til forutsigbarhet i skattesystemet tilsier at metoden ikke endres.

6.4.3 Fradrag for ubenyttet skjerming ved realisasjon av aksje

Aksjonærmodellens nøytralitetssegenskaper bygger på at aksjonærene kan forvente å få fradrag for det som tilsvarende en risikofri avkastning på investeringen, uavhengig av om investeringen gir høy eller lav avkastning og uavhengig av når skjermingsfradraget benyttes. Dette forutsetter at skjermingsrenten tilsvarende risikofri markedsrente, og at ubenyttet skjermingsfradrag framføres med rente og ikke går tapt. Denne betingelsen er imidlertid ikke fullt oppfylt siden eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag etter realisasjon av en aksje går tapt. Begrensningen skyldes at en ønsker å unngå tilpasninger gjennom handler rett før og etter årsskiftet, jf. avsnitt 6.2.

Det foreligger ikke tall for hvor mye skjermingsfradrag som går tapt det enkelte år. Det meste av ubenyttet skjermingsfradrag er imidlertid knyttet til aksjer som fortsatt er eid ved årsslutt, og disse fradragene kan dermed framføres for å benyttes mot framtidige utbytter og gevinster fra samme aksje. I 2007 og 2008 utgjorde dette henholdsvis 11,2 mrd. og 17,6 mrd. kroner. Den delen av framført, ubenyttet skjermingsfradrag som er knyttet til aksjer som er solgt i løpet av året, og som dermed går tapt dersom det ikke kan benyttes mot gevinst i inneværende år, utgjorde henholdsvis 500 mill. og 1,2 mrd. kroner i 2007 og 2008. Tall fra Statistisk sentralbyrå tyder på at svært lite gevinst ble skjermet, og at det meste av dette skjermingsfradraget dermed trolig gikk tapt.

Etter departementets syn er det i utgangspunktet ønskelig å gjøre skjermingen mer symmetrisk ved at resterende skjermingsfradrag etter realisasjon skal kunne trekkes fra i andre (aksje)inntekter samme år eller i framtiden. Begrensningen i fradragsretten for ubenyttet skjerming svekker aksjonærmodellens nøytralitetssegenskaper. Forventningsverdien av skjermingsfradraget reduseres, noe som øker marginalavkastningskravet til aksjeinvesteringer før skatt for norske aksjonærer i forhold til alternative investeringer. Dette kan påvirke investorens investeringsbeslutning. Problemet reduseres imidlertid når personlige aksjonærer eier aksjer gjennom investeringsselskap som er omfattet av fritaksmetoden. Skjermingen beregnes da på skattyters innskudd i investeringsselskapet. På den måten gis det implisitt en samordningsadgang for skjermingen mellom aksjene som eies av investeringsselskapet.

En forutsetning for å utvide adgangen til fradrag for ubenyttet skjerming er at en slik endring kombineres med endringer som løser problemene med handel rett før og etter årsskiftet. Det kan tenkes ulike endringer i regelverket for å motvirke disse tilpasningsmulighetene. Motivet for årsskiftehandler henger sammen med at aksjonæren som eier aksjen 31. desember, tilordnes hele årets skjermingsfradrag. Endres dette slik at aksjonærene bare får tilordnet skjermingsfradrag for den delen av året de har eid aksjen, faller grunnlaget for årsskiftehandler bort. Et annet alternativ er å knytte et eiertidskrav til retten til fradrag for ubenyttet skjermingsfradrag etter realisasjon av aksjen. Departementet legger til grunn at begge disse løsningene er gjennomførbare. De vil imidlertid komplisere regelverket. De vil også kreve tilpasninger av aksjonærregisteret.

De administrative innvendingene mot å endre regelverket slik at ubenyttet skjerming kan fradras etter realisasjon av aksjen, må veies mot de positive virkningene av å gjøre skjermingsfradraget mer symmetrisk. Selv om et mer symmetrisk skjermingsfradrag ville bedret modellens nøytralitetssegenskaper, er det etter departementets syn ikke ønskelig å komplisere regelverket ytterligere på dette området.

Departementet vil derfor ikke gå inn for endringer som innebærer fradrag for ubenyttet skjerming etter realisasjon av aksjer.

6.4.4 Frivillig eller sjablongmessig skjerming

Aksjonærmodellen er kritisert av blant annet NARF og Bedriftsforbundet for at svært få selskaper har store nok skjermingsfradrag til at skattebesparelsen overstiger de administrative kostnadene ved skjermingen. De har derfor argumentert for å gjøre skjermingen frivillig, eventuelt at skattyter gis valget mellom et bunnfradrag (sjablong) og skjerming.

Det er svært tvilsomt om det å fjerne skjermingen eller gjøre den frivillig ville gi noen forenkling for selskapene. Som det framgår i kapittel 5 om reformens administrative virkninger, er selskaperes kostnader hovedsakelig knyttet til innberetning til aksjonærregisteret. Etter departementets syn har aksjonærregisteret stor nytteverdi, blant annet ved å sikre en korrekt gevinstberegning, noe som tilsier at oppgaveplikten til aksjonærregisteret uansett bør opprettholdes. En endring av aksjonærmodellen som foreslått vil derfor i liten grad redusere selskaperes administrative kostnader.

Det har videre vært rettet kritikk mot at aksjonærmodellen er komplisert og har ført til større belastning på den enkelte personlige aksjonær. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at for om lag 60–70 pst. av aksjonærene er skatteverdien av årlig beregnet skjerming under 1 000 kroner. Hvorvidt disse ville oppfattet det som en forenkling å kunne velge bort skjermingen, avhenger av hvor mye ressurser de bruker på å kontrollere og eventuelt rette skjermingsbeløpene. Kritikken har delvis vært begrunnet med at det har vært mange feil i aksjonærregisteret i oppstartsfasen, noe som også har ført til mange feil i beholdningsoppgavene til aksjonærene, og at rettinger aksjonærene har foretatt i beholdningsoppgaven, ikke er blitt registrert i aksjonærregisteret. Disse problemene er imidlertid av forbigående art, jf. omtale i kapittel 5.

Departementet mener på denne bakgrunn at det har liten hensikt å åpne for et valgfritt, sjablongmessig bunnfradrag til erstatning for skjerming.

6.4.5 Tak på årlig skjermingsfradrag

Departementet har vurdert om det er mulig å gjøre aksjeinntektsbeskatningen mer progressiv

ved å innføre et tak på årlig skjermingsfradrag per person, uten at dette bryter med de sentrale egenskapene ved aksjonærmodellen.

Skjermingsfradragene tilfaller i stor grad personer med høy inntekt, ettersom disse personene også har størst formue i aksjer. I 2008 tilfalt halvparten av samlet skjermingsfradrag om lag 4 200 personer. Andelen av utbyttet som skjermes, øker med størrelsen på skjermingsgrunnlaget. Likevel har også de med høyest skjermingsfradrag en relativt stor andel skattepliktig utbytte. Videre sikrer formuesskatten at også personer med store skjermingsfradrag betaler skatt løpende, jf. kapittel 10.

Potensielt kunne 1 400 personer i 2008 tatt ut skattefritt utbytte større enn toppskattegrensen i trinn 2 (682 500 kroner i 2008) innenfor årets beregnede skjermingsfradrag (summen av årets benyttede og ubenyttede skjerming), jf. tabell 6.5.

I disse gjennomsnittstallene kan det skjule seg enkeltpersoner med høyere skattefrie utbytter. Tabell 6.6 viser derfor alle personlige aksjonærer fordelt etter størrelsen på mottatt skattefritt utbytte i 2008. For hver gruppe vises også gjennomsnittlig skattefritt og skattepliktig utbytte, samt antall personer fordelt etter størrelsen på skattepliktig utbytte. Tabellen viser at svært få

Tabell 6.5 Gjennomsnittlig utbytte og skjermingsfradrag fordelt etter størrelsen på årets beregnede skjermingsfradrag. Kroner. 2008

Årets skjermingsfradrag	Antall personer	Mottatt utbytte	Herav skattefritt	Andel skattepliktig. Pst.	Ubenyttet skjermingsfradrag fra tidligere år	Årets beregnede skjermingsfradrag	Ubenyttet skjermingsfradrag til framføring
0.....	63 500	21 100	200	99	2 300	0	400
1–5 000.....	366 300	8 400	600	93	1 200	1 300	1 600
5 000–10 000.....	59 100	34 200	3 000	91	6 700	7 200	9 500
10 000–100 000.....	101 500	98 200	10 900	89	27 000	29 000	42 700
100 000–250 000.....	8 000	293 600	52 700	82	152 600	150 600	241 100
250 000–500 000.....	2 200	529 000	120 200	77	564 200	343 500	575 400
500 000–700 000.....	600	766 000	163 700	79	635 000	590 800	1 036 000
700 000–1 mill.....	500	580 000	217 800	62	940 000	831 100	1 504 400
1 mill. – 2 mill.....	500	590 700	268 100	55	1 570 600	1 375 000	2 643 100
2 mill. – 4 mill.....	200	1 065 500	585 200	45	3 183 400	2 755 500	5 305 700
Over 4 mill.....	200	5 372 900	2 728 800	49	16 937 900	14 271 200	28 423 700
Alle.....	602 700	36 800	5 200	86	19 100	17 200	29 200

Kilde: Statistisk sentralbyrås aksjestatistikk.

Tabell 6.6 Gjennomsnittlig utbytte fordelt etter størrelsen på skattefritt utbytte. Antall personer etter størrelsen på skattefritt og skattepliktig utbytte. Alle personlige aksjonærer. Kroner. 2008

Skattefritt utbytte	Antall personer	Skattefritt utbytte	Skattepliktig utbytte	Antall personer etter størrelsen på skattepliktig utbytte:			
				0 kroner	1–100 000 kroner	100 000–500 000 kroner	Over 500 000 kroner
0.....	307 950	0	6 900	281 390	24 490	1 130	940
1–10 000.....	254 220	1 600	16 400	32 270	215 260	5 310	1 380
10 000–100 000.....	36 230	28 500	237 100	2 690	19 360	10 120	4 060
100 000–250 000.....	2 920	149 800	706 000	320	650	1 050	900
250 000–500 000.....	820	345 100	911 000	120	170	220	310
500 000–700 000.....	220	586 400	2 018 200	40	40	40	100
700 000–1 mill.....	110	833 300	1 138 900	20	20	20	50
Over 1 mill.....	200	3 819 100	3 723 600	50	40	30	90
I alt	602 670	5 200	31 500	316 910	260 020	17 920	7 820

Kilde: Statistisk sentralbyrås aksjestatistikk.

personer mottok høye skattefrie utbytter. De fleste med høye skattefrie utbytter har dessuten også betydelige skattepliktige utbytter.

Det var kun om lag 330 personer som faktisk tok ut skattefritt utbytte større enn toppskattengrensen i trinn 2. De fleste av disse (250 personer) hadde også skattepliktige utbytter. I gjennomsnitt hadde disse personene om lag 5,5 mill. kroner i utbytte, hvorav om lag halvparten var skattepliktig. En begrensning i form av et beløpsmessig tak på skjermingsfradraget tilsvarende innslagspunktet i toppskattens trinn 2 vil altså berøre relativt få personer umiddelbart.

De realøkonomiske konsekvensene av å innføre et tak på årlig skjermingsfradrag avhenger imidlertid ikke av andelen personer, men andelen av kapitalen som berøres. De 1 400 personene som hadde beregnet skjermingsfradrag over innslagspunktet i toppskattens trinn 2 i 2008, hadde om lag 40 pst. av årets beregnede skjermingsgrunnlag. For en vesentlig del av investeringene ville dermed skjermingen langt på vei mistet sin funksjon. Det kan føre til at norske investorer vrir investeringer fra aksjer og over til obligasjoner, eiendom og andre plasseringer. Dette kan få konsekvenser for den samlede tilgangen på norsk egenkapital til næringslivet og dermed for næringslivets mulighet til å finansiere lønnsomme prosjekter.

Å knytte beskatningen av aksjeinntekter opp mot et årlig kronebeløp vil være et kompliserende og trolig lite stabilt element i aksjeinntektsbeskatningen. Det vil gi uønskede motiver til å tilpasse årlige utbytter på en måte som ikke nødvendigvis er tjenlig for selskapene. For eksempel vil det gi insentiver til jevne utbytteutdelinger selv om selskapene, særlig nystartede, ellers ville ha ventet med utdeling. Et årlig tak på skjermingsfradraget vil også reise en rekke vanskelige spørsmål, blant annet knyttet til adgangen til å framføre ubenyttet skjerming og behandlingen av aksjegevinster. Det vil være vanskelig å forsvare at et årlig tak også skal gjelde når en person selger selskapet sitt og dermed realiserer en aksjegevinst som er bygget opp over flere år. Dersom taket ikke skal gjelde for gevinster, vil det imidlertid bryte med prinsippet om at aksjeavkastning behandles likt uavhengig av om eieren tar den ut som utbytte eller gevinst. Det vil også gjøre det lett å omgå taket ved å realisere gevinst i stedet for å ta ut utbytte.

Et beløpsmessig tak på skjermingsfradraget for personlige aksjonærer ville videre stimulere til kunstige plasseringer av store, familiebaserte aksjeformuer mellom familiemedlemmene. Det måtte i tilfelle vurderes kompliserende identifiseringsregler for å motvirke dette.

Departementet fraråder å innføre et tak på skjermingsfradraget.

6.4.6 Skjerming kun på aksjer i små eller unoterte selskaper

Departementet har vurdert om skjermingsfradraget kunne begrenses til aksjer i små eller unoterte selskaper, som ofte er mer avhengig av innskutt egenkapital enn mer etablerte selskaper. Mer etablerte selskaper kan ha større mulighet for å øke kapitalbasen ved å holde overskudd tilbake, og kan dessuten lettere tiltrekke seg utenlandske eiere som ikke rammes av den norske utbytteskatten.

Å trekke skillet mellom selskaper som skal, og selskaper som ikke skal omfattes av skjerming, ville utvilsomt skape problemer siden det ikke er opplagt hvilke kriterier som skal være avgjørende. Aksjonærene vil dessuten kunne omgå begrensningene i skjermingsfradraget ved å eie aksjer som ikke kvalifiserer for skjerming, gjennom et investeringsselskap som oppfyller vilkårene for skjerming. Dette blir særlig synlig hvis kriteriet for skjerming er at selskapet ikke er børsnotert. Aksjonærer kan da investere i børsnoterte aksjer via investeringsselskap som ikke er børsnotert, og få full skjerming for sine innskudd i investeringsselskapet. Det vil neppe være praktikabelt med regler som avskjærer skjerming for børsnoterte aksjer eid gjennom investeringsselskaper, da en vanskelig vil kunne ta hensyn til eierskap i flere ledd.

Den viktigste innvendingen er likevel at en langt på vei ville mistet den sentrale egenskapen ved reformen om at ulike finansieringskilder likebehandles. På investeringstidspunktet ville ikke en investor være sikker på å få skjerming gjennom hele selskapets levetid. For eksempel vil et selskap som har vært omfattet av skjerming, kunne vokse seg ut av ordningen hvis kriteriet er knyttet til et eller annet mål på selskapets størrelse. Selskap som ligger rundt grensen, vil enkelte år kunne oppfylle vilkårene for skjerming, andre år ikke. Forventet verdi av skjermingen vil da reduseres, og investorens krav til avkastning av investeringen vil øke.

Departementet mener på denne bakgrunn at skjermingen må gjelde aksjer i alle selskaper.

6.5 Oppheve korreksjonsskatt for aksjeselskap mv.

Reglene om korreksjonsinntekt skal sikre at all inntekt som ligger til grunn for utbytteutbetaling, er skattlagt på selskapets hånd. Regelen er rele-

vant i tilfeller der forskjeller i regnskapsmessige og skattemessige tidfestingsregler leder til at regnskapsmessig overskudd midlertidig er større enn det skattemessige. Slike positive midlertidige forskjeller kan for eksempel oppstå fordi selskaps skattemessige avskrivninger overstiger de regnskapsmessige. Et annet eksempel er når gevinster ved salg av driftsmidler skattemessig føres på gevinst- og tapskonto og inntektsføres med 20 pst. årlig, mens gevinsten regnskapsmessig inntektsføres i sin helhet i regnskapsåret. De positive midlertidige forskjellene, fratrullet latent skatt av differansen, vil være fri egenkapital som kan gi grunnlag for utbytteutdeling.

Reglene om korreksjonsinntekt innebærer at utbytte fra aksjeselskap skal inntektsføres i selskapet dersom inntekten som ligger til grunn for utdelingen ikke er beskattet i selskapet. Korreksjonsinntekten reverseres i senere år etter hvert som inntekten kommer til beskatning på selskaps hånd gjennom den ordinære selskapsbeskatningen. Normalt ville det ubeskattede overskuddet uansett kommet til beskatning på et senere tidspunkt, og regelen vil derfor bare påvirke tidspunktet for skattlegging. Unntaket er dersom selskapet i mellomtiden går konkurs.

Ved innføringen av reglene om korreksjonsinntekt gjaldt godtgjørelsesmetoden for beskatning av utbytte fra norske selskaper til norske aksjonærer. Godtgjørelsesmetoden innebar i praksis at utbyttet var skattefritt på aksjonærens hånd, uavhengig av om midlene faktisk var beskattet på selskapets hånd. I Ot. prp. nr. 82 (1993–94) ble det blant annet uttalt om bakgrunnen for å innføre reglene:

«Etter departementets syn bør det innføres regler som sikrer at det ikke kan utdeles utbytte med rett til godtgjørelse for aksjonæren, uten at inntekten som ligger til grunn for utdelingen allerede er beskattet på selskapets hånd.»

Videre uttales det:

«Det er viktig å unngå et system der aksjonærene kan gjøre skattefrie uttak av midler som ennå ikke skattlagt hos selskapet. Det er ikke tilfredsstillende bare å vise til at midlene kan komme til beskatning en eller annen gang i framtiden. Slik skattefrihet inntil videre er uheldig både av fordelingspolitiske grunner, av hensyn til begrunnelsen for godtgjørelsessystemet og for å unngå insolvensrisiko og tilpasninger i selskapet i ventetiden før den ordinære selskapsbeskatningen.»

Reglene om korreksjonsinntekt er tekniske og kompliserte. I utgangspunktet må det i alle tilfeller der det er delt ut utbytte, tas stilling til om det skal beregnes korreksjonsinntekt, og i tilfelle størrelsen på korreksjonsinntekten. Disse beregningene er kompliserte og legger derfor store byrder på selskapene og skattemyndighetene. I tillegg må selskaper som har inntektsført korreksjonsinntekt tidligere år, foreta tilsvarende beregninger for å vurdere om det er rom for reversering av den tidligere inntektsførte korreksjonsinntekten.

Reglene har i stor grad fungert som en stopp-regel. Det vil si at selskapene gjerne venter med å betale ut utbytte for å unngå beregning av korreksjonsinntekt. Korreksjonsskatten bidrar dermed ikke i praksis til å framskynde selskapsbeskatningen. Tvert imot bidrar reglene til at utbytterne og dermed også utbyttebeskatningen utsettes. Dersom reglene oppheves, vil det trolig føre til økt utdeling av kapital som ennå ikke er skattlagt i selskapet.

Som nevnt ovenfor er et av hensynene bak innføringen av reglene om korreksjonsinntekt å unngå insolvensrisiko. Hvis selskapet går konkurs før det utdelte overskuddet er skattlagt i selskapet, og det ikke er dekning for skattekravet, vil den utdelte inntekten ikke beskattes i selskapet. For så vidt består dette hensynet fortsatt. Departementet viser imidlertid til at aksjonærene ikke fritt kan tappe selskapet og deretter la det gå konkurs. Aksjelovgivningen oppstiller både krav til forsvarlig egenkapital og har mer konkrete regler om hva som kan deles ut som utbytte. Blant annet kommer netto utsatt skattefordel til fradrag i grunnlaget for utbytteutdeling. Dette innebærer at det skal tas hensyn til skatteeffekten av midlertidige forskjeller ved utdeling av utbytte. Dessuten sikrer aksjonærmodellen en viss skattlegging av de utdelte midlene, i motsetning til under godtgjørelsesmetoden der utdelingen ville forblitt skattefri. Dersom en oppheving av reglene fører til at utbytterne framskyndes, vil det også framskynde statens inntekter fra utbytteskatten.

På denne bakgrunn anslås det at en oppheving av reglene om korreksjonsinntekt trolig vil ha liten konsekvens for provenyet. Som nevnt gjør innføringen av aksjonærmodellen det mindre betenkelig å oppheve reglene enn det var under godtgjørelsesmetoden. Ut fra hensynet til å forenkle regelverket tar departementet derfor sikte på å foreslå å oppheve reglene om korreksjonsinntekt. En slik endring vil tidligst bli foreslått fra 2012.

6.6 Vurdering av aksjesparekonto for personlige aksjonærer

Aksjonærforeningen, i samarbeid med Oslo Børs og Verdipapirsentralen, har spilt inn et forslag om en aksjesparekonto for personlige aksjonærer. Forslaget er skissert som en innretning bestående av en egen bankkonto med en tilhørende verdipapirkonto i et lukket system. Utbytte og gevinst på aksjer innenfor ordningen vil ikke komme til beskatning ved innvinning, men ved uttak fra kontoen, og først når midler som er tatt ut, overstiger midler som er satt inn på kontoen pluss beskattede renteinntekter. En personlig aksjonær vil på den måten kunne benytte aksjeavkastningen på kontoen til å reinvestere i nye aksjer, uten å betale skatt av gevinsten eller utbyttet i første omgang. Det skal ikke stilles krav til aksjekapital, foretaksregistrering, regnskapsavleggelse mv. under ordningen.

Tiltaket vil først og fremst være interessant for personer som investerer en vesentlig sum i aksjer, men ikke så mye at de ønsker å opprette et investeringsselskap. Til støtte for forslaget anføres at så lenge investeringene holdes på den lukkede kontoen, bør det gjelde samme fritak for løpende beskatning for personlige aksjonærer som for selskapsaksjonærer under gjeldende fritaksmetode. Det argumenteres med at utsatt beskatning ikke bør forbeholdes dem som har mulighet til å investere gjennom et selskap, men også gjelde for øvrige personlige sparere.

Formålet med fritaksmetoden er å motvirke kjedebeskatning mellom selskaper. Et selskaps virksomhetsinntekt skal beskattes én gang ved opptjening (selskapsbeskatning) og ikke ytterligere når inntekten videreutdeles som utbytte til eller inngår i en aksjegevinst hos et annet selskap. Først når aksjeinntekten tilfaller en personlig aksjonær, skal skattlegging ut over selskapsbeskatning skje, etter reglene i aksjonærmodellen. At også personlig eide investeringsselskaper omfattes av fritaksmetoden, er en konsekvens av at fritaksmetoden gjelder generelt innenfor selskapssektoren, uavhengig av motivet for selskapsoprettelsen. Det skyldes ikke et ønske fra lovgiver om å gi personlige aksjonærer mulighet for utsatt beskatning.

Med dagens skatteregler ligger det normalt ingen skattebesparelse i å holde aksjeinntekter tilbake i investeringsselskapet. Det skyldes at aksjeinntekter som innvinnes av investeringsselskapet, ikke øker aksjonærens skjermingsgrunnlag. Framtidig skattlegging av avkastning på disse midlene vil dermed foretas uten skjerming. En

aksjonær som eier sine aksjer direkte, vil bli beskattet løpende for sine aksjeinntekter. Dersom disse aksjeinntektene reinvesteres i nye aksjer, får denne aksjonæren til gjengjeld skjermingsfradrag ved beskatning av avkastningen på de nye aksjene. Resultatet er at det spiller liten rolle for den samlede skattebelastningen om skatten utsettes ved at aksjeinntekten har et opphold i investeringselskapet eller om det betales skatt løpende for aksjeinntekten, jf. også avsnitt 6.3.3.

Det å eie aksjer gjennom et investeringselskap gir imidlertid samordning av skjermingsfradrag mellom ulike aksjer, ettersom skjermingen beregnes på bakgrunn av det samlede innskuddet i investeringselskapet. Denne samordningsadgangen kan gi en økonomisk fordel fordi den reduserer risikoen for at ubenyttet skjerming går tapt. Det er likevel ikke grunn til å tro at dagens skatteregler fører til nevneverdig innelåsing av kapital for dem som eier aksjene direkte, eller at en utvidet adgang til samordning av skjermingsfradrag som følge av en aksjesparekonto vil ha særlig betydning for utbytteskattens samlede nøytralitetssegenskaper.

På samme måte som ved aksjeeie gjennom et investeringselskap vil utsatt beskatning gjennom en aksjesparekonto som foreslått ikke innebære en skattebesparelse over tid. Investerings via en aksjesparekonto vil i det store og hele ikke føre til lavere skatteforpliktelse enn ved direkteie av aksjer. Siden innføring av en aksjeskontoordning for personlige aksjonærer først og fremst vil påvirke tidspunktet for beskatningen, vil provenyvirkningene av å innføre en slik ordning ikke være store på sikt, forutsatt at gjeldende skattesystem opprettholdes. Derimot vil provenytapet de første årene kunne bli betydelig. Dette motsvares av økte latente skatteforpliktelser og dermed også økt risiko knyttet til disse skatteinntektene.

En aksjesparekonto vil kunne åpne for tilpasninger rundt årsskiftet. Aksjonæren kan investere i aksjer gjennom aksjesparekontoen rett før årsskiftet, og selge disse rett etter årsskiftet. På den måten vil aksjonæren bli tildelt et skjermingsfradrag for hele året, som vil redusere den skattepliktige inntekten på andre aksjer eid gjennom aksjesparekontoen. Uten effektive tiltak mot slike årsskiftetilpasninger, vil provenytapet kunne bli betydelig også på lang sikt.

Etter departementets vurdering vil en aksjesparekonto for personlige aksjonærer komplisere regelverket betydelig og kreve en rekke avklaringer når det gjelder EØS-reglene og skatteavtalene. Kravene til fri flyt av kapital og tjenester etter EØS-avtalen krever i utgangspunktet likebehand-

ling av hhv. norske og utenlandske EØS-aksjonærer og av aksjeinvesteringer i Norge og resten av EØS-området. Dersom EØS-aksjonærer skal omfattes av ordningen, krever dette at skatteleggingen av aksjeinntekter ved uttak fra ordningen ikke kommer i konflikt med de begrensninger i norsk beskatningsrett som følger av skatteavtalene med de aktuelle statene. Norge kan i henhold til skatteavtalene trekke kildeskatt på aksjeutbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer. Det er derimot ikke hjemmel for å ilegge utenlandske aksjonærer skatt på aksjegevinster. Utenlandske aksjonærer gis heller ikke fradrag for aksjetap. Den foreslåtte aksjesparekontoen forutsetter en samordning av ulike utbytter, gevinster og tap før et eventuelt overskudd tas ut av ordningen og skattegges. Det må dermed etableres særlige mekanismer som sørger for at de ulike inntektstypene holdes fra hverandre, slik at norsk skattelegging ved uttak fra ordningen ikke går utover det som følger av Norges beskatningsrett etter de internasjonale forpliktelsene.

En annen problemstilling er om Norge i det hele tatt kan anvende ovennevnte hjemmel for kildebeskatning i skatteavtalen dersom kildeskatten, på grunn av aksjesparekontoen, først blir ilagt flere inntektsår etter at utbyttet ble utdelt fra selskapet. Aksjonæren vil på sin side kunne få problemer med å oppnå fradrag for kildeskatt betalt i Norge, hvis kildeskatten først blir aktuell etter at vedkommende er beskattet for inntekten i sin hjemstat.

Når en norsk aksjonær flytter til et annet land, vil det oppstå spørsmål om skattemessig oppgjør av innestående både på verdipapirkontoen og den tilhørende bankkontoen. Også her vil EØS-avtalens regler om fri flyt og Norges skatteavtaler legge begrensninger på vår handlefrihet. Det gjelder i dag spesialregler om betinget utflyttings-skatt i de tilfeller aksjene ikke er realisert på utflyttingstidspunktet. Disse reglene vil imidlertid ikke være anvendelige for aksjeinntekter som ikke er tatt ut av ordningen. Det vil derfor måtte innføres spesialmekanismer for å sikre at inntektene kommer til beskatning i Norge på utflyttingstidspunktet.

Også med hensyn til norske aksjonærers investeringer i utenlandske aksjer vil det kunne oppstå ulike problemstillinger. Blant annet kan det bli spørsmål om hvorvidt og hvordan det skal gis fradrag (kredit) i norsk skatt for kildeskatt trukket i utlandet, når investeringen som utbyttet knytter seg til, er omfattet av aksjesparekontoen og eventuelt vil komme til beskatning i Norge først i senere år.

Innføring av en aksjesparekonto for personlige aksjonærer forutsetter omfattende tilpasninger av regelverket blant annet som følge av de EØS-relaterte problemstillinger nevnt ovenfor. Men også uten disse EØS-problemstillingene ville en aksjesparekonto komplisert regelverket betydelig.

Til støtte for innføring av en aksjesparekonto er det argumentert med at en slik ordning vil føre til redusert offentlig ressursbruk, ettersom all innrapportering til skattemyndighetene vil kunne skje elektronisk fra kontofører i henhold til godkjente systemer og rutiner. Departementet deler ikke denne oppfatningen. Tvert imot vil en aksjesparekonto med utsatt beskatning kreve relativt kompliserte beregninger for å komme fram til korrekt skattepliktig inntekt, eventuelt fradragsberettiget tap, ved uttak fra ordningen. Blant annet må størrelser som skjermingsgrunnlag, ubenyttet innskudd og avkastning holdes adskilt. Det er ikke gitt at det er ønskelig eller praktisk mulig å overføre ansvaret for alle de nødvendige beregningene til en kontofører.

De aller fleste av de personlige aksjonærene som den foreslåtte ordningen vil være aktuell for, mottar i dag oversikt over beregnet skattepliktig utbytte og gevinst og fradragsberettiget tap fra aksjonærregisteret. Disse opplysningene blir også forhåndsutfyllt i selvangivelsen. Å legge beregningene til en kontofører, antas derfor å få begrenset praktisk betydning for skattyterne. En antar dessuten at omfanget av oppgaver som legges til en kontofører, vil innvirke på kostnadene ved å benytte spareordningen, og dermed på hvor attraktiv ordningen vil være for private aksjonærer.

Departementet stiller seg også tvilende til om innføring av aksjesparekonto vil føre til økt konkurranse i finansmarkedene, slik det argumenteres med. Tvert imot vil en slik ordning kunne bidra til å komplisere forholdet mellom investorer og markedet fordi investor må velge mellom skatteregler som tilsynelatende gir ulik skatt, men som har om lag samme økonomiske realiteter. Tilbydere av aksjesparekontoen vil ta seg betalt for tjenesten de utfører, og ordningen kan bidra til å låse investoren til én institusjon. En ordning med aksjesparekonto kan derfor bli et fordyrende mellomledd mellom den personlige aksjonæren og verdipapirmarkedet.

En adgang for norske finansinstitusjoner til å tilby administrering av aksjesparekonti må antakelig også omfatte slike institusjoner i hele EØS-området. Det vil komplisere regelverket og oppgaverutininene ytterligere, blant annet fordi Norges

jurisdiksjon over utenlandske institusjoner er begrenset. Det samme gjelder norske skattemyndigheters kontrollmuligheter overfor utenlandske kontoførere.

Den svenske regjeringen sendte i desember 2010 på høring et forslag om forenklet aksjesparing for fysiske personer. Forslaget lanseres som en ny, sjablongbeskattet spareform, kalt investeringsparekonto, og innebærer at kapitalgevinster ikke skattlegges og kapitaltap ikke kommer til fradrag ved omsetning av finansielle instrumenter på kontoen. I stedet beregnes årlig en sjablongmessig, skattepliktig avkastning. Bakgrunnen for forslaget er blant annet at kompliserte skatteregler fører til at mange gir uriktige opplysninger i selvangivelsen. Med en investeringskonto som foreslått, slipper den enkelte skattyter å oppgi hver enkelt transaksjon. Tilsvarende hensyn gjør seg ikke gjeldende for norske forhold. Som nevnt ovenfor mottar personlige aksjonærer de nødvendige opplysningene fra aksjonærregisteret, og disse forhåndsutfylles i selvangivelsen. Behovet for nye ordninger ut fra forenklingshensyn er derfor ikke til stede på samme måte som i Sverige. Det svenske forslaget skiller seg dessuten klart fra den foreslåtte aksjesparekontoen ved at det ikke er snakk om utsatt beskatning, men om årlig sjablongbeskatning av avkastning på investeringskontoen.

Etter departementets oppfatning er det vanskelig å se klare fordeler ved å innføre en aksjesparekonto for personlige aksjonærer. Samtidig er det flere forhold som taler imot en slik ordning. I og med at en større andel av utbytte- og gevinstbeskatningen utsettes til senere år (med rente), vil de latente skatteforpliktelsene øke. Departementet mener man bør være forsiktig med å innføre ordninger som kan gi store latente skatteforpliktelser. Videre vil en aksjesparekonto kreve kompliserte tilpasninger av regelverket, blant annet når det gjelder selve skatteberegningen ved uttak fra ordningen og forholdet til Norges internasjonale forpliktelser. Det antas at en slik ordning heller ikke vil innebære noen forenkling for skattyterne. Departementet finner det også tvilsomt om en aksjesparekonto vil ha noen effekt av betydning for konkurransen i finansmarkedene. En slik ordning kan snarere gi startskuddet til utviklingen av finansielle produkter som skattyterne er lite tjent med. Det kan også øke presset på tilsvarende skatteutsettende ordninger i andre deler av skattesystemet.

Departementet har kommet til at en ikke vil gå videre med denne saken.

7 Deltakermodellen

7.1 Sammendrag

Deltakermodellen er basert på samme prinsipp som aksjonærmodellen og foretaksmodellen om å ekstrabeskatte avkastning ut over risikofri rente. Som for aksjonærer inntreer ekstrabeskatningen ved at utdelinger skattlegges som alminnelig inntekt på personlige deltakeres hånd. Selskapsdeltakere kommer inn under fritaksmetoden i likhet med selskapsaksjonærer. Beskatningsløsningen sammenfaller dermed i stor grad med løsningen for aksjeselskaper og aksjonærer. Det har imidlertid vært behov for enkelte særlige regler for å ta hensyn til særtrekk ved deltakerlignede selskaper, herunder at det deltakerlignede selskapet ikke er eget skattesubjekt og at selskapsinntekten skattlegges hos deltakerne etter eierandel.

Departementet mener deltakermodellen gir tilfredsstillende likebehandling av deltakere og aksjonærer og aksjeselskaper, og tilrår at hovedtrekkene i deltakermodellen videreføres.

Samtidig er det særtrekk i beskatningsløsningen for deltakerlignede selskaper som gjør den mer komplisert enn for aksjonærer og aksjeselskaper. Komplikasjonene må ses i sammenheng med at ligningen gjennomføres hos hver enkelt deltaker. Systemet reiser blant annet spørsmål om fordeling av skattegrunnlag mellom kommuner. Langt på vei er dette utfordringer som også eksisterte før deltakermodellen ble innført i 2006. Videre er beregningen av deltakernes innskudd i selskapet administrativt krevende for skattyterne og skatteetaten. Det er også visse beregningstekniske problemer knyttet til fradragsbegrensning for kommandittister. Departementet vil arbeide videre med mulige forenklinger og forbedringer blant annet på de nevnte områdene. Departementet tar sikte på å sende endringsforslag på høring i løpet av inneværende år.

7.2 Deltakermodellen – mål og hovedtrekk

Deltakerlignede selskaper gjør det mulig for flere å etablere en virksomhet sammen, samtidig som

det gis anledning til å samordne selskapets og eiernes inntekts- og formuesforhold løpende. Deltakerlignede selskaper er i hovedsak ansvarlige selskaper (ANS), ansvarlige selskaper med delt ansvar (DA), kommandittselskaper (KS) og indre selskaper (IS). Selskapsformene skiller seg fra hverandre blant annet ved grad av personlig ansvar hos deltakerne, som kan være både personer og selskaper. For eksempel vil alle deltakerne i et ANS ha et personlig ansvar for hele gjelden (solidaransvar), mens deltakerne i et DA bare kan belastes for gjelden opptil sin eierandel.

Felles for disse selskapsformene er at de ikke er egne skattesubjekter. Deltakerne lignedes hver for seg for sin andel av selskapets formue og inntekt. Overskuddet fastsettes som om selskapet selv var skattyter (nettoligning), og fordeles deretter på deltakerne. Det betyr at en deltakers andel av selskapets inntekts- og fradragsposter regnes med i samme beregningsgrunnlag som deltakerens øvrige inntekt. Underskudd på selskapsandelen kan trekkes fra i skattyters inntekt fra andre kilder, og underskudd i annen inntekt kan samordnes med overskudd fra selskapet.

Deltakerligning innebærer altså løpende samordning av selskapets inntekt og formue med deltakerens øvrige inntekts- og fradragsposter. Eksempelvis vil en deltaker løpende få fradrag for sin andel av et selskapsunderskudd, mens et underskudd i et aksjeselskap må framføres til fradrag mot framtidig overskudd i selskapet. En slik løpende samordningsadgang er gunstig fra et investorsynspunkt ved at den reduserer risikoen for at det ved oppløsning av selskapet er gjenstående skatteposisjoner som ikke blir utnyttet. Denne forskjellen i samordningsadgang vil kunne påvirke valget av selskapsform. Det gjelder også andre forskjeller, blant annet ansvarsforhold, krav til egenkapital, regnskaps- og revisjonsplikt.

Fra og med 2006 skattlegges personlige deltakere i tillegg etter deltakermodellen, som bygger på samme prinsipp som i aksjonærmodellen om å ekstrabeskatte avkastning ut over det som tilsvarende risikofri rente. Ekstraskatten inntreer ved utdeling fra selskapet til en personlig deltaker. Utdelingen skattlegges som alminnelig inntekt på den

personlige deltakerens hånd, etter fradrag for selskapsskatt og skjerming. Skjermingsfradraget beregnes som en prosentvis andel (skjermingsrenten) av et skjermingsgrunnlag. Skjermingsgrunnlaget er deltakerens samlede anskaffelseskostnad for andelen, med tillegg av senere netto innskudd i selskapet og ubenyttet skjerming fra tidligere år. Det brukes en tilsvarende skjermingsrente som i aksjonærmodellen. Skjermingen tilkommer den som er deltaker ved årets utgang.

Samme hensyn til å unngå kjedebeskatning gjelder for deltakerlignede selskaper som for aksjeselskaper. Selskap som er eget skattesubjekt og som er deltaker i deltakerlignet selskap, omfattes derfor av fritaksmetoden og ekstrabeskattes normalt ikke ved utdeling fra selskapet eller realisasjon av andeler. Men også et slikt andelseiende selskap har løpende, ordinær beskatning av sin andel av overskuddet i det deltakerlignede selskapet.

Beskatning ved realisasjon av andel bygger også på samme prinsipp som i aksjonærmodellen. Hele differansen mellom netto salgsvederlag for andelen og netto kostpris/innskudd er utgangspunkt for gevinstberegning. I dette grunnlaget gis fradrag for ubenyttet skjerming på realisasjonstidspunktet.

Reglene for deltakere følger så langt som mulig reglene for skattlegging av aksjonærer og aksjeselskaper, men det har vært nødvendig med enkelte tilpasninger som følge av at de to virksomhetsformene er forskjellige, blant annet:

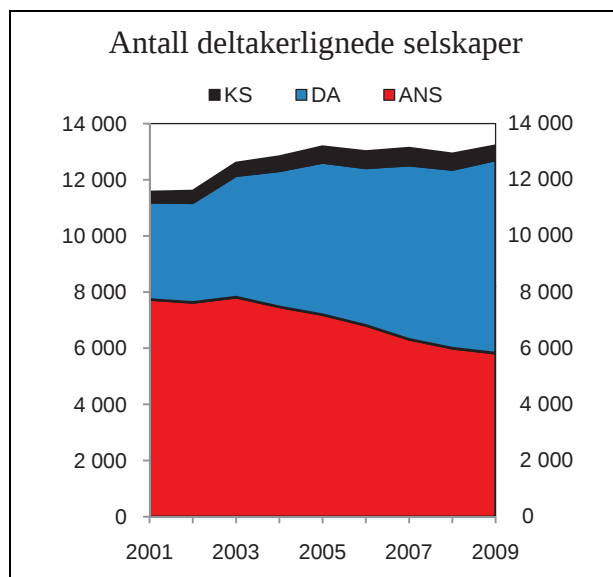
- På selskapsnivå skal utbytter og gevinster være skattefrie i tråd med fritaksmetodens prinsipp. Fordi beskatningen på selskapsnivå i deltakerlignet selskap kan skje hos personlige skattytere, kreves regler som sikrer fritak for også for personlige deltakere når de skal skattlegges for sin andel av overskuddet i det deltakerlignede selskapet. Slike regler er gitt i skatteloven § 10–41 annet ledd.
- Når en deltaker et år tar ut mindre fra selskapet enn overskuddsskatten for samme år, kan differansen reelt sett likestilles med et innskudd i selskapet (fordi deltakeren bruker andre midler enn selskapsmidler for å dekke en selskapsforpliktelse). Dette er fulgt opp i regelverket ved at differansen i ulike sammenhenger likestilles med innskudd.
- Ved underskudd reduseres personlige deltakeres skjermingsgrunnlag med deltakerens underskuddsandel, multiplisert med deltakerens skattesats på alminnelig inntekt. Dette gjøres for å få økonomisk likebehandling av

overskudd og underskudd, og omtales som «symmetriske korreksjoner».

Ved innføring av deltakermodellen ble det også vedtatt å oppheve reglene for nettolignede sameier, jf. Ot.prp. nr. 92 (2004–2005). Dette har bidratt til et klarere grensesnitt mellom selskap og sameie, og reglene er blitt vesentlig forenklet.

7.3 Departementets generelle vurdering av deltakermodellen

Målet med deltakermodellen var å oppnå en praktisk løsning med samme økonomiske virkninger som aksjonærmodellen. Evalueringen av reformen viser at dette målet er nådd. Med unntak av forskjellen i samordningsadgang ved den løpende inntektsbeskatningen, er det ingen vesentlige økonomiske forskjeller mellom skattlegging av aksjonærer og deltakere. Det ser heller ikke ut til at skattereformen har påvirket motivene til å organisere virksomhet som deltakerlignet selskap, jf. figur 7.1. Antall deltakerlignede selskaper har holdt seg stabilt på om lag 13 000 selskaper etter skattereformen, som i 2008 tilsvarte om lag 4 pst. av foretakene. Det siste tiåret er antallet ansvarlige selskaper redusert, mens antall selskaper med delt ansvar er nesten doblet. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at skattereformen har hatt noen spesiell innvirkning på denne utviklingen.



Figur 7.1 Antall deltakerlignede selskaper i perioden 2001–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrås bedriftsregister.

På denne bakgrunn mener departementet at hovedtrekkene i deltakermodellen bør videreføres.

Beskatningsløsningen for deltakerlignede selskaper er imidlertid vesentlig mer komplisert enn for aksjonærer og aksjeselskaper, både for skattemyndighetene og skattyterne.

Deltakerligning virker i seg selv kompliserende, ved at det blir flere skattytere å forholde seg til enn ved selskapsligning. Reglene om fordeling av skattegrunnlagene mellom kommuner kompliserer skatteoppgjøret, jf. avsnitt 7.4. I tillegg er det blant annet kompliserte regler om fradragsbegrensning for kommandittister, jf. avsnitt 7.5. Dette er utfordringer som også eksisterte før deltakermodellen ble innført i 2006. Men de særlige reglene som ble innført for å tilpasse prinsippene for aksjonærbeskatningen til deltakerbeskatningen, har også bidratt til å komplisere skattesystemet for deltakere og skattemyndigheter.

I de følgende avsnittene drøftes enkelte forenklinger i deltakerbeskatningen som departementet vil vurdere.

7.4 Oppgjørstekniske utfordringer

Deltakerligning er mer komplisert enn selskapsligning fordi ligningsmyndighetene må forholde seg til flere skattytere enn ved selskapsligning. Normalt vil antall deltakere i deltakerlignede selskaper være begrenset (gjennomsnittlig antall deltakere er fem), men det forekommer deltakerlignede selskaper med langt flere deltakere. At hver enkelt deltaker er skattesubjekt, kan også virke kompliserende for deltakerne.

Problemene skyldes i hovedsak at deltakerne kan være skattepliktige til flere kommuner. Det har dels sammenheng med at deltakerne er hjemmehørende i ulike kommuner, dels at reglene om stedbunden beskatning kan innebære at ulike deler av samlet inntekt og formue blir skattepliktige til ulike kommuner.

Problemene kan illustreres ved et eksempel hvor skatteetaten skal endre ligningsfastsettelsen for selskapet, for eksempel ved å nekte et fradrag. Da må i utgangspunktet både selskapet og hver enkelt deltaker varsles. Skattekontor i flere regioner kan bli trukket inn, og etter hvert måtte behandle ulike innsigelser. Dette er ressurskrevende og stiller store krav til samordning mellom de involverte skattekontorene. Behandling i ulike kommuner innebærer også at ulike skatteklagenemnder kan bli trukket inn. Skatteetaten har ikke instruksjonsmyndighet overfor skatteklage-

nemndene, noe som vanskeliggjør slik samordning.

Reglene om stedbunden beskatning blir særlig vanskelige å håndtere når selskapet har kontorer/stedbunden virksomhet i flere kommuner, og en deltaker arbeider ved flere av disse. Tilsvarende problem oppstår ved utbetaling av særskilt arbeidsgodtgjørelse til deltakere. Slik godtgjørelse skattlegges i kommunen hvor deltakeren er aktiv og utfører sitt arbeid for selskapet. Ved aktivitet i flere kommuner må selskapet føre logg over deltakernes arbeidssted, og innrapportere i henhold til dette. Dette er tidkrevende og tungvint både for selskapet og skatteetaten.

Departementet vil vurdere endringer i disse reglene, med sikte på større grad av stedlig samordning av skatteoppgjøret. En slik samordning vil kunne gi en vesentlig forenklingsgevinst både for deltakerne og for ligningsmyndighetene.

7.5 Fradragsbegrensningen for kommandittister

I et kommandittselskap er det både deltakere med begrenset ansvar (kommandittister) og ubegrenset ansvar (komplementarer). Deltakerligning innebærer at deltakerne får fradrag for sin andel av selskapets underskudd. Kommandittister har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Derfor er det også grenser for hvor høyt samlet fradrag kommandittister kan ha i inntekt utenfor kommandittselskapet. Kommandittister får kun fradrag i inntekt utenfor kommandittselskapet for underskudd innenfor rammen av hva kommandittisten risikerer å tape. Kommandittistenes tap er begrenset til den kapitalen kommandittisten har skutt inn i selskapet og plikter å skyte inn i framtiden samt andelen av oppsamlet overskudd i selskapet. Fradragsrammen fastsettes med utgangspunkt i skattemessige verdier i selskapet.

Fradragsrammen for kommandittister er i enkelte sammenhenger ikke fullt ut tilpasset gjeldende beskatningsløsning for deltakerlignede selskaper. Når en ny deltaker opptas i selskapet mot innskudd, vil fradragsrammen for eksisterende eiere bli påvirket dersom den nye deltakeren har betalt over- eller underpris for andelen. Dette er et uheldig utslag av reglene.

Bestemmelsen om fradragsbegrensning for kommandittister i skatteloven § 10–43 forutsetter at det beregnes eventuell over- eller underpris ved erverv av andel. Dette kan være komplisert. Etter det tidligere regelverket måtte over- eller underpris ved ervervet uansett beregnes for å fastsette

andelens inngangsverdi. Etter gjeldende regler er det ikke nødvendig å beregne over- eller underpris i noen annen sammenheng enn ved fastsettelse av fradragsrammen. Det vil innebære en betydelig forenkling om fradragsbegrensningen for kommandittister kan fastsettes slik at den ikke forutsetter beregning av over- eller underpris ved erverv av andel. Departementet vurderer derfor endringer i fradragsbegrensningen for kommandittister.

7.6 Kvartalsvis måling av selskapsinnskudd

Den enkelte deltakers innskudd i selskapet inngår i skjermingsgrunnlaget i deltakermodellen. Innskuddet fastsettes til en gjennomsnittsverdi som måles kvartalsvis i inntektsåret (1. januar, 1. april, 1. juli og 1. oktober). Kvartalsvis måling skal redusere muligheten for at deltakere yter ekstra kortvarige innskudd i selskapet for å øke skjermingsgrunnlaget. Flere registreringsdatoer i året gjør det vanskeligere å tilpasse seg. Problemstillingen må ses i sammenheng med at det er få formalite-

ter omkring innskudd og uttak fra deltakerlignede selskaper.

Erfaring fra ligningsarbeidet viser imidlertid at den kvartalsvise målingen kompliserer beregningen av skjermingsgrunnlaget, og at mange fyller ut de aktuelle postene i ligningsskjemaene feil. I et deltakerlignet selskap vil det ofte være mange kontantstrømmer mellom deltakerne og selskapet, noe som gjør det vanskelig å ta stilling til innskuddets størrelse i løpet av en regnskapsperiode. I et deltakerlignet selskap er det vanlig med mellomregningskonti mellom deltakere og selskap. Det vil ofte være mange faktorer å ta hensyn til, og vurderingene kan bli komplekse og vanskelige. For skattyterne kan det være nødvendig å bruke betydelige ressurser på dette. Risikoen for at skjermingsgrunnlag og inntekt blir feil, er stor. I praksis vil det ikke være mulig for skatteetaten å avdekke alle feil på dette punktet uten at det går ut over verdiorientert kontrollarbeid mv.

Departementet vil vurdere alternative løsninger som er lettere å praktisere for skattyterne og skatteetaten. Samtidig vil det bli lagt vekt på at løsningen ikke legger til rette for omgåelser.

8 Foretaksmodellen

8.1 Sammendrag

Gjennomgangen i kapittel 2 viser at foretaksmodellen har fungert godt i lys av reformens mål om økt skattemessig likebehandling. Innføringen av foretaksmodellen, aksjonærmodellen og deltakermodellen har bidratt til mer lik beskatning av lønnstakere og næringsdrivende som enten driver gjennom selskap eller enkeltpersonforetak. Primærnæringene skiller seg imidlertid ut ved særskilt gunstige skatteregler.

Departementet legger vekt på at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge, uavhengig av om virksomheten drives som enkeltpersonforetak eller selskap. Skattereglene bør ikke stå i veien for å organisere virksomheten på den måten som er mest hensiktsmessig fra et forretningsmessig ståsted. Departementet har derfor vurdert grundig helheten og de enkelte elementene i foretaksmodellen, og sett på dette i sammenheng med de øvrige beskatningsmodellene.

I tillegg har departementet vurdert en avsetningsordning for enkeltpersonforetak. Forslag om avsetningsordning har blant annet blitt fremmet som Dokument 8-forslag i Stortinget. Forslaget har vært begrunnet med at selskapseiere kan utsette utbytteskatten, mens selvstendig næringsdrivende har en ulempe fordi de ekstrabeskattes løpende gjennom trygdeavgift og eventuell toppskatt.

Departementet har kommet til følgende:

- Foretaksmodellen fungerer godt og bør i hovedsak videreføres i dagens form. Blant annet bør skjermingsrenten og skjermingsfradraget for enkeltpersonforetak fastsettes som i dag, jf. avsnittene 8.3.1 og 8.3.2.
- Lønnsfradraget har ingen god begrunnelse i skjermingsmetoden og gir enkeltpersonforetak med ansatte en fordel som tilsvarende virksomhet organisert som selskap, ikke har, jf. avsnitt 8.3.3.
- For selvstendig næringsdrivende er det ikke et tilsvarende skille mellom virksomhetsøkonomien og privatøkonomien som for næringsvirksomhet organisert som selskap. Det er bakgrunnen for at enkeltpersonforetak ekstrabeskattes løpende og ikke ved uttak. Til tross for ulike regler er det ikke vesentlige forskjeller i den samlede skattebelastningen for enkeltpersonforetak og aksjeselskap. Ulikheter i skattereglene går noen ganger i favør av enkeltpersonforetak, andre ganger i favør av aksjonærer. Skattesystemet er utformet slik at forskjell i tidspunkt for betaling av skatten mellom enkeltpersonforetak og aksjonærer ikke skal gi ulik skattebelastning.

- Løpende beskatning reduserer likviditeten for enkeltpersonforetak sammenlignet med aksjeselskaper, som kan utsette skatten. En avsetningsordning er imidlertid et svært lite målrettet tiltak for å avhjelpe en presset likviditetssituasjon i enkelttilfeller. Dårlig likviditet vil ofte skyldes mer enn skatt. De virksomhetene som trolig er mest presset på likviditet, vil i begrenset grad fanges opp av en avsetningsordning siden de i mange tilfeller vil ha lite eller ingen beregnet personinntekt å avsette. En avsetningsordning vil dessuten være kostbar og komplisert, og vil skape behov for tett oppfølging gjennom regnskap, revisjon og økt ligningsmessig kontroll med skjulte utdelinger. En avsetningsordning ville også medføre forskjellsbehandling til fordel for enkeltpersonforetak. I lys av dette og de dårlige erfaringene med ulike avsetningsordninger før 1992-reformen vil departementet ikke gå inn for en avsetningsordning, jf. avsnitt 8.4.
- Når det ses bort fra særskilt gunstige regler for beskatning av gevinst ved salg av tomteareal i landbruksvirksomhet og av hele eller deler av jord- og skogbruksnæringen, er den skattemessige behandlingen av gevinster og tap i tråd med skjermingsmetodens beskatningsprinsipp. Det er stor grad av likebehandling mellom enkeltpersonforetak og aksjonærer også på dette området. Departementet går ikke inn for endringer i disse reglene.

8.2 Foretaksmodellen – mål og hovedtrekk

Foretaksmodellen, aksjonærmodellen og deltakermodellen bygger på et felles prinsipp om å ekstrabeskatte avkastning utover det som tilsvarer risikofri rente. I aksjonærmodellen og deltakermodellen skattlegges slik avkastning som alminnelig inntekt, mens den i foretaksmodellen skattlegges med trygdeavgift og eventuell toppskatt. Virksomhetsinntekten ut over risikofri avkastning på kapitalen i enkeltpersonforetaket (beregnet personinntekt) vil også omfatte arbeidsavkastning, og på den måten er modellen også en løsning for å skattlegge næringsdrivende som gjennom sin virksomhet har inntekt både fra arbeid og kapital.

Avkastning fra næringsvirksomhet i aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper ekstrabeskatte ved utdelinger til eierne. For selvstendig næringsdrivende er det ikke et tilsvarende skille mellom virksomhetsøkonomien og privatøkonomien som for næringsvirksomhet organisert i selskap. For selvstendig næringsdrivende er derfor ikke beskatning ved uttak en god og praktikabel løsning. Ekstrabeskatningen skjer derfor løpende.

Ved skattereformen i 1992 ble det innført en delingsmodell for ekstrabeskatning av aktive eiere og selvstendig næringsdrivende. Med 2006-reformen er delingsmodellens prinsipp om å dele inntekten etter inntektens kilde (arbeidsinnsats eller kapital) erstattet med foretaksmodellens prinsipp om å skjerme den risikofrie avkastningen for ekstra skatt. Metoden for å beregne personinntekt har imidlertid mange fellestrekk med beregningen av personinntekt etter delingsmodellen. Utgangspunktet for å beregne personinntekten er alminnelig inntekt fra virksomheten. Det gjøres flere korrigeringer i alminnelig inntekt i tillegg til at det gis et skjermingsfradrag for å komme fram til beregnet personinntekt.

Selve skjermingen beregnes ved å multiplisere skjermingsgrunnlaget med en skjermingsrente. Skjermingsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i den skattemessige verdien av eiendelene som har virket i foretaket, med enkelte korreksjoner. Skjermingsrenten skal fastsettes før skatt og årlig. Skjermingsrenten er, som i aksjonærmodellen og deltakermodellen, gjennomsnittlig rente på statskasseveksler med 3 måneders løpetid. Siden gjelden ikke inngår i skjermingsgrunnlaget, gis det fradrag for faktiske gjeldsrenter ved personinntektsberegningen.

Har foretaket ansatte, kan det kreves et lønnsfradrag ved beregningen av personinntekt. Fra-

draget settes til 15 pst. av summen av lønnsutbetalinger, arbeidsgiveravgift og andre trygdeavgifter for ansatte. Lønnsfradraget kan ikke redusere personinntekten for den enkelte skattyter til under 6 G (grunnbeløpet i folketrygden). Lønnsfradraget ble innført i forbindelse med delingsmodellen og er ikke prinsipielt begrunnet i skjermingsmetoden. Fradraget gjelder bare for enkeltpersonforetak, ikke for selskaper.

Negativ beregnet personinntekt kan ikke trekkes fra i personinntekt utenfor virksomheten, men kan framføres mot senere års positive beregnede personinntekt fra samme virksomhet.

Selv om foretaksmodellen har mange fellestrekk med den tidligere delingsmodellen, er det vesentlige forskjeller. Skjermingsrenten er lavere enn kapitalavkastningsraten som ble lagt til grunn i delingsmodellen, siden det ikke er grunnlag for risikotillegg i skjermingsmetoden. Videre er aktivitetskrav, skille mellom liberale og ikke-liberale yrker og takreglene fra delingsmodellen ikke videreført i foretaksmodellen. Disse reglene skulle bidra til å fastsette en mest mulig korrekt arbeidsavkastning, noe som ikke lenger er relevant etter at skjermingsmetoden ble innført.

8.3 Vurdering av de enkelte elementene i modellen

8.3.1 Skjermingsrenten

Foretaksmodellen, aksjonærmodellen og deltakermodellen har det samme prinsipielle utgangspunktet om å skjerme den risikofrie avkastningen av investert kapital, og skjermingsrentene i de tre modellene er derfor knyttet til samme objektive rentestørrelse, renten på 3-måneders statskasseveksler. Det vises til avsnitt 6.4.2 for en drøfting av nivået på skjermingsrenten og hvilken rentestørrelse som skal legges til grunn. Departementet går ikke inn for endringer her.

Med dette prinsipielle utgangspunktet er det ikke grunnlag for et risikotillegg i skjermingsrenten i foretaksmodellen, slik kapitalavkastningsraten i delingsmodellen hadde. I delingsmodellen var målet med å skille ut kapitalavkastningen fra næringsinntekten å sikre at resten av inntekten (arbeidsavkastningen) ble skattlagt som annen arbeidsavkastning (lønninntekt). All avkastning som ble tilskrevet kapitalen i selskapet, skulle kun skattlegges med 28 pst. Da var det nødvendig med et risikotillegg i kapitalavkastningsraten for å ta hensyn til at næringsvirksomhet er risikofyllt og gir en høyere forventet avkastning enn risikofri rente. I foretaksmodellen er hensikten nettopp å

ekstrabeskatte den delen av kapitalavkastningen som overstiger den risikofrie. Et risikotillegg er dermed ikke relevant.

Som følge av forskjeller i skattereglene for de ulike virksomhetsformene beregnes skjermingsrenten i de ulike modellene noe forskjellig. I foretaksmodellen benyttes skjermingsrente før skatt, og ikke etter skatt som i aksjonærmodellen. Bruken av en skjermingsrente før skatt skyldes at skjermingen gis i et før skatt-grunnlag i foretaksmodellen (næringsinntekten), mens den gis i et etter skatt-grunnlag i aksjonærmodellen (selskapsbeskattet overskudd). For 2010 betydde dette en skjermingsrente på 2,2 pst. i foretaksmodellen og 1,6 pst. i aksjonærmodellen.

Foretaksmodellen skiller seg fra delingsmodellen ved at gjelden ikke inngår i grunnlaget for å beregne skjermingsfradrag, og at det gis fradrag for faktiske gjeldsrenter. Dersom skjermingen hadde blitt beregnet på tilsvarende måte som kapitalavkastningsfradraget i delingsmodellen, kunne en i virksomheter med høy gjeldsgrad og høye rentekostnader ende opp med et *negativt* skjermingsfradrag, og dermed høyere beregnet personinntekt enn næringsinntekt. I delingsmodellen ble kapitalavkastningsfradraget beregnet ved å multiplisere totalkapitalen i virksomheten (justert for finansposter) med en rente (kapitalavkastningsraten), deretter ble det korrigert for netto finanskostnader. I praksis innebærer dette å benytte en sjablongmessig rente i stedet for faktiske gjeldsrenter ved beregningen av personinntekt. Med samme metode i foretaksmodellen ville det kunne oppstå tilfeller hvor gjeldsrentene oversteg summen av skjermingsrenten ganget med skjermingsgrunnlaget, med et negativt skjermingsfradrag som resultat. Denne situasjonen oppsto ikke i delingsmodellen på grunn av risikotillegget i kapitalavkastningsraten.

Uttaksutvalget foreslo å løse dette problemet ved å sette skjermingsrenten i foretaksmodellen noe høyere enn risikofri rente, med et risikotillegg på 4–6 prosentpoeng. Hovedbegrunnelsen for risikotillegget var altså at skjermingsrenten også skulle brukes på gjelden ved beregning av personinntekt, men utvalget viste også til at foretaksmodellen gir mindre valgfrihet med hensyn til tidspunktet for beskatning, og at skattereformen på andre områder lå an til å gi innstramminger for enkeltpersonforetak som kunne gjøre denne virksomhetsformen mindre foretrukket.

Etter en samlet vurdering mente Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 92 (2004–2005) at det var en dårlig løsning å forsøke å hindre negativt skjermingsfradrag ved å legge inn et risikotillegg i

skjermingsrenten. I stedet foreslo departementet at negative skjermingsfradrag skulle unngås ved å skjerme gjelden med faktiske gjeldsrenter i næringen. Når faktiske gjeldsrenter trekkes fra ved beregning av personinntekten samtidig som gjelden trekkes fra i skjermingsgrunnlaget, vil avkastning tilknyttet gjeldsfinansiert kapital skjermes for ekstrabeskatning med et beløp lik de rentene som faktisk er betalt, mens avkastning tilknyttet kapital som ikke er gjeldsfinansiert, skjermes for ekstrabeskatning med et beløp lik denne kapitalen ganget med skjermingsrenten.

Skjerming med faktiske gjeldsrenter i stedet for med beregnede gjeldsrenter basert på skjermingsrenten reduserer beregnet personinntekt og dermed samlet skatt. Dette gir skattemessige insentiver til å øke gjeldsfinansieringen av virksomheten. Det er en uheldig bivirkning av å skjerme med faktiske gjeldsrenter. Departementet mener imidlertid at skjerming med faktiske gjeldsrenter bør videreføres for å unngå at enkeltpersonforetak skal kunne få negativt skjermingsfradrag.

Departementet går på denne bakgrunn ikke inn for endringer i fastsettelsen av skjermingsrenten for enkeltpersonforetak.

8.3.2 Skjermingsfradraget

For aksjonærer utgjør skjermingsgrunnlaget aksjens kostpris tillagt eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag fra tidligere år. For enkeltpersonforetak tilsvarende skjermingsgrunnlaget den skattemessige verdien av eiendelene som har virket i foretaket, med enkelte korreksjoner. Skjermingsgrunnlaget vil da øke med reinvestert overskudd.

Prinsipielt sett, og for at modellene skal være fullt ut nøytrale, må skattyterne med sikkerhet vite at de får benyttet den fulle verdien av skjermingsfradraget på et eller annet tidspunkt. I praksis har det imidlertid vært nødvendig å lempe noe på dette prinsippet for å få et administrativt håndterlig system som ikke åpner for tilpasninger. Dette gjelder både for aksjonærmodellen, jf. avsnitt 6.3, og foretaksmodellen.

Ubenyttet skjerming i foretaksmodellen viser seg i form av negativ beregnet personinntekt. Denne kan kun framføres mot beregnet personinntekt fra samme virksomhet. Negativ beregnet personinntekt framføres ikke med rente, og dermed framføres heller ikke ubenyttet skjerming med rente, slik tilfellet er i aksjonærmodellen. Det vil si at nåverdien av ubenyttet skjermingsfradrag i foretaksmodellen reduseres over tid. I tillegg opphører retten til å framføre negativ personinn-

tekt dersom virksomheten opphører, slik at det ubenyttede skjermingsfradraget da faller bort.

Departementet mener at det vil være uforholdsmessig administrativt krevende både for skattemyndighetene og skattyterne om reglene for skjermingsfradraget i foretaksmodellen skal justeres slik at de nevnte avvikene fra et prinsipielt korrekt utformet skjermingsfradrag utbedres. Blant annet måtte den delen av den negative personinntekten som kunne tilskrives skjermingsfradraget, skilles ut og framføres med rente. Det ville komplisere beregningen av personinntekt fra virksomheten.

Departementet går derfor ikke inn for endringer i reglene for beregning av skjermingsfradrag for enkeltpersonforetak.

8.3.3 Lønnsfradraget

I enkeltpersonforetak med ansatte gis det ved beregning av eiers personinntekt et lønnsfradrag som utgjør 15 pst. av samlet lønn, arbeidsgiveravgift og andre trygdeavgifter for de ansatte. Lønnsfradraget kan likevel ikke redusere den beregnede personinntekten til under 6 G (om lag 450 000 kroner i 2010).

Lønnsfradraget ble innført under delingsmodellen og ble begrunnet med at de ansatte representerer en «organisasjonskapital» som gir en ekstra avkastning som ikke burde beskattes som en del av arbeidsavkastningen til eieren av enkeltpersonforetaket. Denne begrunnelsen falt bort med fjerningen av delingsmodellen. Skjerminingsfunksjon er ikke å skille mellom inntekt som kan tilskrives kapitalen i virksomheten, og inntekt som kan tilskrives eierens arbeidsinnsats. All avkastning utover risikofri avkastning, om den skyldes arbeidsinnsats, høy avkastning på kapitalen eller «organisasjonskapital», skal skattlegges utover 28 pst. Lønnsfradraget favoriserer dessuten eiere av enkeltpersonforetak framfor aksjonærer og deltakere i deltakerlignede selskap. I St.meld. nr. 29 (2003–2004) *Om skattereform* foreslo derfor departementet å fjerne lønnsfradraget.

Uttaksutvalget vurderte ikke lønnsfradraget. Flere av høringsinstansene til utvalgets utredning var imidlertid bekymret for at skjermingsmetoden kunne gi en skatteskjerpelse for selvstendig næringsdrivende og mente derfor at lønnsfradraget burde opprettholdes. For å motvirke at enkelte selvstendig næringsdrivende med store lønnskostnader kunne få skatteskjerpelse foreslo departementet i Ot.prp. nr. 92 (2004–2005) å videreføre lønnsfradraget med foretaksmodellen. Sat-

sen i lønnsfradraget ble redusert fra 20 pst. til 15 pst. fra 2006.

Etter departementets syn tilsier ikke det prinsipielle grunnlaget for foretaksmodellen et særskilt lønnsfradrag. Eventuelle endringer i lønnsfradraget vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene.

8.3.4 Beskatning av gevinst og tap

Overgangen fra delingsmodellen til foretaksmodellen har hatt konsekvenser for skattlegging av gevinster og tap ved realisasjon av driftsmidler i enkeltpersonforetak. I tråd med prinsippet bak delingsmodellen inngikk gevinster og tap før reformen i kapitalavkastningsdelen og ikke i arbeidsavkastningsdelen (beregnet personinntekt) av næringsinntekten. Av praktiske hensyn gjaldt unntak for gevinster og tap på driftsmidler på samlesaldi (maskiner, kjøretøyer mv.), der det er vanskelig uten videre å fastslå gevinsten eller tapet for det enkelte driftsmiddel. Etter skattereformen 2006 inngår gevinster og tap ved realisasjon av driftsmidler ved beregning av personinntekten, som skattlegges med trygdeavgift og eventuell toppskatt. Dette må ses i sammenheng med at formålet med foretaksmodellen er å beskatte den delen av virksomhetsinntekten som overstiger risikofri avkastning. Gevinst og tap ved realisasjon av driftsmidler er en del av virksomhetsinntekten og skal dermed inngå ved personinntektsberegningen.

Departementet vil også peke på at utgifter som er knyttet til å vedlikeholde driftsmidler, og som dermed bidrar til en eventuell gevinst, kommer til fradrag både i alminnelig inntekt og i beregnet personinntekt. Hvis gevinster ikke skulle ha inngått i personinntekten, ville skattyterne fått fradrag for utgifter til inntektens (gevinstens) erverv med en verdi opp mot 51 pst., mens inntekten (gevinsten) kun hadde blitt skattlagt med 28 pst. Hensynet til skattemessig symmetri mellom inntekter og tilhørende utgifter tilsier dermed at gevinstene inngår ved beregningen av personinntekt.

Gevinster og tap ved salg av eiendeler i aksjeselskap ekstrabeskattes også (hos aksjonæren) ved at gevinster og tap påvirker utbytte og gevinst ved salg av aksjene. Reglene likebehandler dermed enkeltpersonforetak og aksjeselskap. Det kan likevel ha betydning at gevinster kan føre til særlig høye inntekter i enkelte år. Enkeltpersonforetak kan få noe høyere skatt enn aksjonærer, for eksempel ved salg av fast eiendom med stor gevinst, på grunn av progressiviteten i skattesat-

sene for enkeltpersonforetak. Mens enkeltpersonforetak kan få opptil 51 pst. marginalsatt, skattlegges aksjeavkastning maksimalt med 48,16 pst.

I denne sammenhengen kan det pekes på at gevinster og tap på driftsmidler, herunder på næringseiendom, kan føres på gevinst- og tapskonto, eventuelt inntekts- og fradragføres via samlesaldi. Dette gjør det mulig å fordele en realisasjonsgevinst over flere år. Gevinst- og tapskonti og samlesaldi vil derfor i praksis fungere som en inntektsutjevning for gevinster, med skattekreditt.

Reglene for beskatning av gevinst og tap er særskilt gunstige for landbruket. Samlet gevinst ved realisasjon av tomtearealer i enkeltpersonforetak i landbruket skal ikke tas med i grunnlaget for beregnet personinntekt dersom gevinsten ikke overstiger 150 000 kroner. I så fall skattlegges gevinsten kun som kapitalinntekt. Er gevinsten høyere enn 150 000 kroner, skal hele gevinsten inngå i beregnet personinntekt. Salg hvor kjøperen tar sikte på videre utnyttelse av tomtearealet til landbruksdrift, faller utenfor dette fritaket. Slike tilfeller kan imidlertid være omfattet av fullt skattefritak hvis kjøper er i familie med selger, og vederlaget ikke er høyere enn tre firedeler av antatt salgsverdi.

På bakgrunn av dette mener departementet at gjeldende regler for beskatning av gevinster og tap ved salg av driftsmidler i enkeltpersonforetak bør videreføres.

8.4 Avsetningsordning for enkeltpersonforetak

Departementet har fått innspill fra enkelte interesseorganisasjoner, som NORSKOG og Bedriftsforbundet, med forslag om å innføre en avsetningsordning. Forslag om å utrede avsetningsordninger har også blitt fremmet av stortingsrepresentanter fra Høyre i Dokument 8: 67 (2009–2010) og av stortingsrepresentanter fra Venstre i Dokument 8: 85 (2009–2010).

Forslag om avsetningsordninger er oftest begrunnet med at enkeltpersonforetak har en ulempe sammenlignet med aksjeselskap fordi deres ekstrabeskatning skjer løpende og ikke ved uttak. Det argumenteres med at løpende skattlegging svekker enkeltpersonforetakenes evne til å investere sammenlignet med aksjeselskaper som kan utsette ekstraskatten ved å holde overskudd tilbake i selskapet. Uttaksutvalget (NOU 2005: 2) vurderte en uttaksbeskatning av enkeltpersonforetak, men kom til at denne virksomhetsformen ikke egner seg for en ren uttaksbeskatning fordi

eierens private økonomi og virksomhet er tett sammenvevd, jf. boks 8.1. Også en avsetningsordning ble kort vurdert og avvist av Uttaksutvalget.

Løpende beskatning av eiere av enkeltpersonforetak gir ikke i seg selv høyere skatt over tid enn for aksjonærer som venter med å ta ut utbytte til senere. Skattesystemet er utformet slik at forskjell i tidspunkt for betaling av skatten mellom enkeltpersonforetak og aksjonærer har liten eller ingen økonomisk betydning. Utsatt uttak av utbytte gir ikke aksjonærene en reell skattekreditt eller en fordel fordi nye investeringer kan finansieres med tilbakeholdt overskudd som bare er skattlagt med 28 pst. i selskapet. Det siste henger sammen med at aksjonæren kun får skjermingsgrunnlag ved å skyte inn ny kapital, og ikke fra overskudd som reinvesteres. Enkeltpersonforetak får derimot løpende økt skjermingsgrunnlaget ved reinvesteringer. Enkeltpersonforetakenes ulempe ved at skatten utover 28 pst. ikke kan utsettes, motvirkes dermed av at foretakets skjermingsgrunnlag øker med det reinvesterte overskuddet og dermed reduserer framtidig skatt. Løpende beskatning og uttaksbeskatning ville i prinsippet gitt samme skatt over tid dersom enkeltpersonforetakene hadde samme flate skattesats på uskjermet avkastning som aksjonærer.

I praksis varierer skattesatsene på ekstrabeskatningen av avkastning utover skjerming med størrelsen på den samlede personinntekten til eieren av enkeltpersonforetaket og mellom aksjonærer og eiere av enkeltpersonforetak. Marginalsatten på uttak fra aksjeselskap er 48,16 pst. medregnet selskapsskatten. Marginalsatten for eiere av enkeltpersonforetak utenom primærnæringene er henholdsvis 39 pst. (uten toppskatt), 48 pst. (trinn 1 i toppskatten) og 51 pst. (trinn 2 i toppskatten). Gjennomgangen i kapittel 2 viser imidlertid at ulik satsstruktur ikke medfører særlige forskjeller i den samlede skattebelastningen for enkeltpersonforetak og aksjeselskap.

Tabellene 8.1 og 8.2 viser et eksempel som illustrerer at løpende beskatning og uttaksbeskatning gir om lag samme skatt over tid. Eksemplet tar utgangspunkt i en initial investering på 1 000 enheter i år 1 i henholdsvis et enkeltpersonforetak og et aksjeselskap. Investeringen gir en avkastning før skatt på 10 pst. I år 2 investeres det nye 72 enheter, som så langt som mulig finansieres ved tilbakeholdt overskudd fra år 1. I det tilfellet hvor tilbakeholdt overskudd ikke er nok, finansieres resten ved gjeld. Ved utgangen av år 2 (dvs. første dag i år 3) selges virksomheten/aksjene.

Tabellene viser virkningen av at skjermingsgrunnlaget for enkeltpersonforetaket øker med

Boks 8.1 Uttaksutvalgets vurdering av uttaksbeskatning og avsetningsordning for enkeltpersonforetak

Uttaksutvalget (NOU 2005: 2) ble bedt om å vurdere om det lot seg gjøre på en god måte å uttaksbeskatte enkeltpersonforetak i likhet med aksjeselskaper. Uttaksutvalget konkluderte med at denne virksomhetsformen er lite egnet for en ren uttaksbeskatning, og viste til følgende:

- Et enkeltpersonforetak er ikke et eget rettssubjekt. En utdeling er en transaksjon innen samme persons økonomi, i motsetning til en utdeling fra et selskap til en deltaker eller aksjonær. Dette gjør det vanskeligere å identifisere og kontrollere utdelingen. Det ligger også en form for kontrollmekanisme i at et selskap ofte har flere eiere, slik at en utdeling påvirker andre eieres formuesstilling.
- Skattlegging knyttet til transaksjoner innen samme skattyters økonomi vil øke behovet for tett regnskaps- og revisjonsmessig oppfølging av enkeltpersonforetak. Etter gjeldende regler har kun større enkeltpersonforetak full regnskapsplikt. Grensen for revisjonsplikt sammenfaller i hovedsak med grensen for full regnskapsplikt.
- Beskatning ved utdeling i enkeltpersonforetak vil øke behovet for ligningsmessig kontroll av skjulte utdelinger fra virksomheten, og antakelig kreve betydelige ligningsmessige ressurser.
- Grensen mellom skattemessig klassifisering av næringsvirksomhet og lønnsarbeid er i mange tilfeller vanskelig å trekke, og må avgjøres etter en konkret vurdering. Dette taler i seg selv for å unngå store forskjeller i beskatningen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende.

Uttaksutvalget vurderte et alternativ med utsatt skatt ved fondsavsetning etter mønster av danske regler. I Danmark finnes det en «konjunkturutligningsordning» for næringsdrivende som bruker en såkalt kapitalavkastningsordning og dermed ikke er omfattet av uttaksbeskatning. Ordningen gir den næringsdrivende mulighet til å utjevne den skattemessige virkningen av svingende inntekter, uten at det krever en regnskapsmessig atskillelse av virksomhetens økonomi fra den næringsdrivendes privatøkonomi. Uttaksutvalget mente at en tilsvarende ordning var mulig å innføre i Norge uten å kreve generell regnskaps- og revisjonsplikt, men de anbefalte det ikke.

Utvalget viste til at en slik avsetningsordning innebar en skattecreditt og hadde likhetstrekk med de tidligere norske reglene om avsetning til konsolideringsfond som ble innført i 1982 og fjernet i forbindelse med skattereformen i 1992. Konsolideringsfondet innebar reelt sett en senkning av skattesatsene for virksomheter som hadde økonomi til å foreta avsetninger, og det ble ansett som hensiktsmessig å utvide skattegrunnlaget gjennom en sanering av ordningen, for å muliggjøre en generell senkning av skattesatsene. Utvalget advarte mot å gjeninnføre skattecreditter av denne typen, som *«bryter med de prinsippene og målsetningene som ble lagt til grunn for skattereformen av 1992, og som etter utvalgets vurdering er viktige forutsetninger for at skattesystemet skal virke effektivt og bidra til økonomisk vekst.»*

Departementet var enig i utvalgets syn, og Regjeringen Bondevik II foreslo ikke en slik ordning i oppfølgingen av Uttaksutvalget, jf. Ot.prp. nr. 92 (2004–2005).

nyinvesteringen i år 2, mens den ikke gjør det for aksjonærer. Dette bidrar til å utligne forskjellen mellom den løpende beskatningen av enkeltpersonforetak og uttaksbeskatningen av aksjonærer. Nettogevinsten ved salg varierer noe mellom enkeltpersonforetak og aksjonæren. I eksemplet skyldes dette kun at skattesatsene for næringsdrivende med enkeltpersonforetak og aksjonærer er noe forskjellig. Med identisk skattesats ville det ikke være forskjell i dette eksemplet.

Enkeltpersonforetak i primærnæringene har en maksimal skattesats på 47,8 pst. og vil derfor i eksemplet komme noe gunstigere ut enn aksjonærer som har en maksimal skattesats på 48,16 pst. inkludert selskapsskatt.

Forskjell i tidspunkt for betaling av skatten mellom enkeltpersonforetak og aksjeeiere kan innebære en likviditetsulempe for enkeltpersonforetak. En utsettelse av skatten kan gjøre noe mer midler tilgjengelig i enkeltpersonforetak, slik at eventuelt behov for ekstern finansiering

Tabell 8.1 Virksomheten er organisert som enkeltpersonforetak. Skjermingsrente = 3 pst.
(før skatt-rente)¹

	Uten toppskatt	Toppskatt trinn 1	Toppskatt trinn 2
År 1			
1. Initial investering = skjermingsgrunnlag	1 000,0	1 000,0	1 000,0
2. Næringsinntekt før skatt (10 % av 1.)	100,0	100,0	100,0
3. Skatt på alminnelig inntekt (28 % av 2.)	28,0	28,0	28,0
4. Inntekt etter alminnelig skatt (2. – 3.)	72,0	72,0	72,0
<i>Beregning av personinntekt:</i>			
5. Skjermingsfradrag (1. x 3 %)	30,0	30,0	30,0
6. Beregnet personinntekt (2. – 5.)	70,0	70,0	70,0
7. Skatt på beregnet personinntekt (6. x (trygdeavgiftssats + ev. toppskattesats))	7,7	14,0	16,1
8. Samlet skatt (3. + 7.)	35,7	42,0	44,1
9. Tilbakeholdt overskudd (2. – 8.)	64,3	58,0	55,9
År 2			
10. Ønsket investeringsnivå	72,0	72,0	72,0
11. Herav: Gjeldsfinansiert (10. – 9.)	7,7	14,0	16,1
12. Totalkapital etter investering (1. + 10.)	1 072,0	1 072,0	1 072,0
13. Rentekostnader (11. x 3 %)	0,2	0,4	0,5
14. Næringsinntekt før skatt (10 % av 12. – 13.)	107,0	106,8	106,7
15. Skatt på alminnelig inntekt (28 % av 14.)	30,0	29,9	29,9
16. Inntekt etter alminnelig skatt (14. – 15.)	77,0	76,9	76,8
<i>Beregning av personinntekt:</i>			
17. Skjermingsgrunnlag (12. – 11.)	1 064,3	1 058,0	1 055,9
18. Skjermingsfradrag (17. x 3 %)	31,9	31,7	31,7
19. Beregnet personinntekt (14. – 18.)	75,0	75,0	75,0
20. Skatt på beregnet personinntekt (19. x (trygdeavgiftssats + ev. toppskattesats))	8,3	15,0	17,3
21. Samlet skatt (15. + 20.)	38,2	44,9	47,1
22. Overskudd etter skatt (14. - 21.)	68,8	61,9	59,6
23. Netto gevinst ved salg (12. + 22. – 1. – 11.)	133,1	119,9	115,5

¹ Det er lagt til grunn at rentesatsen for faktisk gjeld er lik skjermingsrenten. I praksis er lånerenten høyere enn skjermingsrenten, men denne forskjellen ville bety svært lite i beregningseksemplet. Eksempelvis ville netto gevinst ved salg (linje 23) ved en rente på 5 pst. være 133,0 i tilfellet uten toppskatt, 119,7 med toppskatt trinn 1 og 115,3 med toppskatt trinn 2.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 8.2 Virksomheten er organisert som aksjeselskap. Skjermingsrente = 2,16 pst. (etter skatt-rente)

År 1	
1. Initial investering = skjermingsgrunnlaget.....	1 000,0
2. Overskudd før skatt.....	100,0
3. Skatt i selskapet (28 pst.)	28,0
4. Tilbakeholdt overskudd (2. – 3.)	72,0
5. Utbytte	0,0
6. Årets skjermingsfradrag (1. x 2,16 %).....	21,6
År 2	
7. Ønsket investeringsnivå.....	72,0
8. Herav: Gjeldsfinansiert	0,0
9. Totalkapital etter investering (1. + 5.).....	1 072,0
10. Rentekostnader (6. x 3 %)	0,0
11. Overskudd før skatt (10 % av 9. – 10.)	107,2
12. Skatt på overskudd (28 % av 11.)	30,0
13. Overskudd etter skatt.....	77,2
<i>Skatt etter aksjonærmodellen ved salg av aksjene:</i>	
14. Ubenyttet skjerming fra år 1 (= 6.)	21,6
15. Skjermingsgrunnlaget (1. + 14.)	1 021,6
16. Skjermingsfradrag (15. x 2,16 % + 14.)	43,7
17. Vederlag ved salg (9. + 13.)	1 149,2
18. Skattepliktig gevinst etter aksjonærmodellen (17. – 1. – 16.)	105,5
19. Skatt etter aksjonærmodellen (28 % av 18.)	29,5
20. Netto gevinst ved salg (17. – 1. – 19.)	119,6

Kilde: Finansdepartementet.

reduseres. Samtidig er det grunn til å tro at det særlig er foretak som ikke går med overskudd, og som har liten eller negativ beregnet personinntekt, som oftest møter begrensninger i muligheten for kapitaltilførsel utenfra. Disse vil i liten grad kunne dra nytte av en avsetningsordning med sikte på å utsette skatten på beregnet personinntekt.

En generell avsetningsordning for enkeltpersonforetak vil dermed være et svært lite treffsikkert tiltak for å gjøre kapital mer tilgjengelig for virksomhetene. Det eksisterer en rekke målrettede ordninger for å øke kapitaltilgangen til næringslivet, for eksempel støtte i regi av blant annet Innovasjon Norge og SIVA.

Departementet vil også vise til at mange enkeltpersonforetak kan velge å omorganisere seg til aksjeselskap hvis det øker muligheten for å skaffe kapital til lønnsomme investeringer. Aksjeselskapsformen er ofte mer hensiktsmessig for selskaper som ønsker å vokse, og som har behov for å hente inn ekstern finansiering. Unntaket er landbruksvirksomhet, hvor konsesjonsregler begrenser mulighetene for at aksjeselskaper kan eie landbrukseiendommer. Landbruket kjenne- tegnes imidlertid av omfattende subsidieordninger, herunder næringsrettede finansieringsordninger. Eventuelle likviditetsproblemer i sektoren kan dessuten avhjelpes av at landbruket har driftsmidler av betydelig verdi som kan stilles som sikkerhet for bankene. Utgangspunktet for enkelt-

personforetak i primærnæringene er ellers at de betaler betydelig lavere skatt enn aksjonærer på samme inntektsnivå, jf. avsnitt 2.2.2.

En annen mulig begrunnelse for avsetningsordninger er at den næringsdrivende skal få mulighet til å jevne ut svingende inntekter over år og dermed redusere skatten. Dette er blant annet begrunnelsen for det svenske ekspansjonsfondet, jf. beskrivelse av denne ordningen i boks 8.2. Som følge av en progressiv beskatning av personinntekt ville en utjevning av inntekten over år kunne redusere gjennomsnittsskatten for næringsdrivende med betydelige variasjoner i inntekt fra år til år. Enkeltpersonforetak innenfor skogbruket og reindriften har allerede en slik mulighet til å jevne ut inntekter over tid ved gjennomsnittsligning.¹

Begrunnelsen for å åpne for slik inntektsutjevning for enkeltpersonforetak i Sverige er at aktive aksjonærer har mulighet til å redusere skatten ved å tilpasse uttakene over år, og at ordningen bidrar til likebehandling ved at også enkeltpersonforetak får en slik mulighet. Aksjonærer i Norge har imidlertid ikke mulighet til å redusere skatten ved å jevne ut inntektene over tid. Det skyldes at ekstrasbeskatningen av utbytte og gevinst ikke er progressiv, og at verdien av ubenyttet skjerming opprettholdes over tid. Heller ikke lønnstakere kan velge å utsette skatten eller jevne ut skatt over tid. En avsetningsordning ville derfor verken føre til skattemessig likebehandling av aksjonærer og enkeltpersonforetak eller enkeltpersonforetak og lønnstakere.

Det er etter departementets syn ikke grunnlag for å kompensere enkeltpersonforetak for at ekstrasbeskatningen skjer løpende og ikke ved uttak. Heller ikke en mulig likviditetsulempe kan forsvare en lite treffsikker, generell avsetningsordning. At enkeltpersonforetak med en avsetningsordning ville kunne jevne ut inntekten og dermed redusere skatten over tid, taler også imot ordningen da det ville svekke likebehandlingen av aktive aksjonærer, enkeltpersonforetak og lønnstakere i favør av enkeltpersonforetak. Departementet finner med andre ord ikke gode argumenter for å innføre en avsetningsordning.

Samtidig er det en rekke innvendinger mot å innføre en avsetningsordning. Blant annet ville det komplisere regelverket og praktiseringen av

det, redusere skatteinntektene på kort sikt og kreve økt ligningsmessig kontroll. En rekke særlige spørsmål ville oppstå i tilknytning til en avsetningsordning, blant annet ved opphør av virksomhet, herunder omdanning/skifte av eierform, og for ektefeller. Det ville bli nødvendig med bestemmelser om pliktig inntektsføring av avsetningsbeløp for å unngå «evig liv» for avsetningene. Blant annet egenkapitalreduksjon, dødsfall, overdragelser og lange tidsforløp måtte vurderes som mulige avviklingskriterier. En særlig utfordring ligger i at avsetningene bare ville gjelde personinntekten og ikke alminnelig inntekt, slik at avviklingsreglene måtte skille tydelig mellom disse to inntektsgrunnlagene. Detaljreguleringen rundt en slik ordning synes på denne bakgrunn å bli omfattende.

En avsetningsordning kan i prinsippet utformes med og uten skattekreditt. En skattekreditt innebærer at skattyter får en fordel av et rentefritt lån fra staten i form av utsatt skatt. Fondsordninger som gir skattekreditt, bryter med prinsippene og målene bak skattereformen av 1992. Disse prinsippene og målene fikk fornyet og bred oppslutning i forbindelse med skattereformen 2006. Departementet antar at man gjennom tilpasninger av andre elementer i foretaksmodellen ville kunne unngå å knytte en skattekreditt til ordningen.

Selv om avsetningsordningen ble utformet slik at den ikke ga skattekreditt, ville den imidlertid ha virkninger en ønsket å komme bort fra gjennom skattereformen 1992.

En avsetningsordning vil kunne medvirke til innelåsing av kapital dersom skattyterne oppfatter det som en fordel å kunne skyve på skatten. Fjerning av ordninger som låste kapitalen inne, var et vesentlig tiltak i 1992-reformen for å sikre kapitalflyt og høyere kapitalavkastning. En mulig innelåsingseffekt vil også kunne skape en barriere mot å omorganisere enkeltpersonforetak til aksjeselskap.

Videre vil den enkelte næringsdrivende måtte forholde seg til et vesentlig mer komplisert system. For det første vil skattyterne årlig måtte vurdere om det er hensiktsmessig å sette av beløp, blant annet med hensyn til toppskatt og pensjonspoeng. Særlig skattereformen i 1992, men også 2006-reformen, var innrettet mot å redusere betydningen av skatteplanlegging og minimere tiden og ressursene skattyterne bruker på å vurdere hva som lønner seg for dem skattemessig. For det andre vil en avsetningsordning komplisere arbeidet med ligningsskjemaer mv. både for skatteetaten og skattyterne.

¹ Som hovedregel skal inntekt av skogbruk som drives som egen virksomhet, fastsettes til det beløpet som utbyttet har utgjort i gjennomsnitt for de fem siste kalenderårene. Denne gjennomsnittsinntekten inngår i grunnlaget for beregnet personinntekt. Ordningen fungerer i praksis som en avsetningsordning (uten binding) med skattekreditt.

Boks 8.2 Den svenske ordningen med ekspansjonsfond

Den svenske ordningen med ekspansjonsfond for enkeltpersonforetak, som ofte er inspirasjonskilden for forslag om avsetningsordning i Norge, må ses i lys av det svenske skattesystemet. Sverige har en form for delingsmodell som gjelder for aktive eiere i aksjeselskaper og enkeltpersonforetak, og som skal bestemme hvor mye av inntekten som stammer fra hhv. arbeid og kapital. Avkastning utover «räntefördelningsavdraget» skattlegges som arbeidsinntekt både for enkeltpersonforetak og for aktive aksjonærer, med samme progressivitet og skattesatser. Men den svenske ordningen innebærer uttaksbeskatning for aktive aksjonærer, dvs. at beskatningen av både kapitalavkastningen og arbeidsavkastningen på eierens hånd først skjer ved uttak. Ubenyttet «räntefördelningsavdrag» framføres med renter. Siden aktive aksjonærer i Sverige står overfor et progressivt skattesystem, gir uttaksbeskatningen en mulighet for å jevne ut arbeidsavkastningen over tid og dermed spare skatt. I Sverige kan derfor en avsetningsordning for enkeltpersonforetak bidra til mer likebehandling mellom aktive aksjonærer og enkeltpersonforetak.

Reglene om ekspansjonsfond gir eiere av enkeltpersonforetak mulighet til å få overskudd som avsettes til fond, beskattet tilsvarende selskapsskatt. Eventuell overskytende skatt betales først når midler tas ut igjen av fondet. Teknisk

sett gjennomføres dette ved at det betales en ekspansjonsfondsskatt på 26,3 pst. på beløpet som avsettes. Når beløpet tilbakeføres, beskattes dette som næringsinntekt, og skattyter får tilbake den tidligere betalte ekspansjonsfondsskatten. Reglene åpner også for uttak i år med tap, og underskudd kan dermed føres mot tidligere års overskudd.

Midler som settes på ekspansjonsfond, reduserer grunnlaget for såkalt rentefordeling, og påvirker dermed hvor mye som kan tas ut og bli beskattet som kapitalinntekt senere år. Det er m.a.o. en rentekostnad knyttet til avsetningen. Avsetningen gjøres i næringsoppgaven, men ikke i bokføringen for foretaket. Maksimal årlig avsetning er den delen av næringsinntekten som i utgangspunktet ville skattlegges som arbeidsinntekt, og som ikke er avsatt til et såkalt periodiseringsfond. Maksimal samlet avsetning i fondet tilsvarer egenkapitalen i virksomheten med tillegg av ekspansjonsfondsskatten på 26,3 pst., dvs. 135,69 pst. av egenkapitalen i foretaket. Er øvre grense for ekspansjonsfondet nådd, og egenkapitalen i foretaket reduseres, må også inntekter på ekspansjonsfondet reduseres. Det kan settes av og tilbakeføres over flere år. Det er ingen tidsgrense for hvor lenge et avsatt beløp kan stå på ekspansjonsfondet, eller krav til hva midlene skal brukes til.

På kort sikt vil en avsetningsordning kunne gi en vesentlig provenyreduksjon, avhengig av størrelsen på de samlede avsetningene og hvordan ordningen ble utformet. Det anslås på usikkert grunnlag et provenytap på i størrelsesorden 1 mrd. kroner det første året ordningen er iverksatt. Provenytapet vil kunne være høyt inntil et øvre tak er nådd, deretter vil provenyvirkningen av skatte-

utsettelsen være begrenset. Muligheten for å jevne ut inntekten over tid og dermed spare trygdeavgift og toppskatt, vil imidlertid medføre et vedvarende provenytap.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå en avsetningsordning for enkeltpersonforetak.

9 Fritaksmetoden

9.1 Sammendrag

Fritaksmetoden skal hindre at inntekt blir beskattet flere ganger i selskapskjeder. Sammen med aksjonærmodellen bidrar fritaksmetoden til at inntekt beskattes én gang i selskapssektoren, og at aksjeinntekt ut over en avkastning tilsvarende risikofri rente beskattes når den tas ut av selskapssektoren. Etter departementets syn har fritaksmetoden stort sett virket i tråd med forutsetningene, og departementet foreslår at hovedtrekkene i fritaksmetoden videreføres. Departementet vil imidlertid arbeide videre med enkelte endringer som kan avskjære tilpasningsmuligheter eller bidra til forenkling.

Selskapene kan gjennom visse tilpasninger utnytte forskjellene mellom de særskilte reglene for beskatning av aksjeinntekter i selskaper og de alminnelige skattereglene. For eksempel kan et selskap foreta investeringer gjennom et datterselskap som etableres med lite egenkapital og med lån fra morselskapet. Går virksomheten i datterselskapet dårlig, kan morselskapet få fradrag for store deler av investeringen som tap på fordring. Hvis selskapet går godt, vil derimot avkastningen komme som skattefri aksjeinntekt. Dette kan tale for å avskjære fradrag for tap på fordring mellom nærstående selskaper. Departementet vil arbeide videre med forslag til en slik regel.

Tilsvarende skaper fritaksmetoden insentiver til å tilpasse overdragelsesform avhengig av om skattyterne er i en gevinst- eller tapsposisjon. Ved tap kan det lønne seg å selge eiendelene i et selskap slik at en får fradrag, mens det ved gevinst kan lønne seg å selge aksjene for å komme under fritaksmetoden. I forbindelse med innføringen av fritaksmetoden ble det vurdert tiltak for å motvirke effektene av at gevinster realiseres i form av skattefritt aksjesalg under fritaksmetoden, mens tap kan realiseres med fradragsrett innenfor det alminnelige systemet for realisasjonsbeskatning. Det ble imidlertid ikke foreslått slike tiltak. Departementet går heller ikke nå inn for særskilte tiltak på dette området.

Treprosentregelen i fritaksmetoden er en sjablongregel som pålegger selskapene å inntektsføre tre prosent av inntekter som er skattefrie etter fritaksmetoden, som en motvekt til at kostnader knyttet til de skattefrie inntektene er fradragsberettigede. Departementet går inn for å endre treprosentregelen slik at bare utbytter omfattes av regelen. Det vil forenkle regelverket betydelig fordi selskapene dermed slipper å beregne gevinst og tap ved realisasjon av aksjer. Departementet vil også vurdere behovet for enkelte justeringer i anvendelsesområdet for treprosentregelen.

For at fritaksmetoden skal gjelde når et selskap realiserer en andel i et deltakerlignet selskap, må minst 90 pst. av aksjebeholdningen i det deltakerlignede selskapet kvalifisere under fritaksmetoden. Denne sjablongregelen åpner for tilpasningsmuligheter. Departementet vil vurdere regelendringer som reduserer rommet for slike tilpasninger.

Fritaksmetoden har vært kritisert fordi den ikke har krav til størrelse på eierandel for investeringer innenfor Norge og øvrige EØS-stater. Departementet har vurdert hvorvidt det bør innføres en slik begrensning i fritaksmetoden. Departementet konkluderer imidlertid med at hensynet til å unngå kjedebeskatning er like relevant ved porteføljeinvesteringer, og at det derfor ikke bør innføres et slikt eierkrav som ville komplisere systemet og åpne for tilpasninger.

Departementet har også vurdert enkelte rettslige problemstillinger knyttet til anvendelse av fritaksmetoden på grenseoverskridende investeringer, herunder vilkårene for at inntekter som stammer fra, eller mottas av, selskaper hjemmehørende i utlandet, skal kvalifisere under fritaksmetoden. Gjennomgangen viser at EØS-avtalen og tilhørende EU-/EØS-praksis setter skranker for hvilke begrensninger man kan foreta i fritaksmetodens anvendelse overfor selskaper hjemmehørende i EØS. Departementet vil imidlertid vurdere nyere trekk i rettsutviklingen og tilpasse regelverket dersom dette skulle anses formålstjenlig.

9.2 Fritaksmetoden – mål og hovedtrekk

Fritaksmetoden innebærer at selskaper som hovedregel unntas fra skatt på utbytte og gevinst på aksjer, samtidig som det ikke gis fradrag for tilsvarende tap. Hensikten er å hindre kjedebeskatning i selskapssektoren, det vil si at aksjeinntekter blir beskattet flere ganger i eierkjeder.

Kjedebeskatning kan blant annet gi uheldige insentiver til omorganiseringer. Ved å samle flere selskaper i én større enhet kan en unngå skatt på inntekter mellom selskapene. De skattemessige vurderingene vil da overstyre hva som ville vært den mest rasjonelle selskapsstrukturen ut fra forretningsmessige betraktninger. Kjedebeskatning kan dessuten svekke kapitalflyten i næringslivet. Skattereglene gir da insentiv til ikke å dele ut utbytte mellom selskaper, eller til å beholde aksjeinvesteringer selv om det forretningsmessig ville vært mest gunstig å realisere.

Fritaksmetoden harmonerer med aksjonærmodellens uttaksprinsipp. Samlet innebærer fritaksmetoden og aksjonærmodellen at inntekten skatlegges én gang i selskapssektoren og én gang når aksjeinntekten tilfaller personlig aksjonær (den delen som overstiger en risikofri avkastning). Ved innføringen ble det videre pekt på at fritaksmetoden innebar administrative besparelser for ligningsmyndighetene, mens selskapene fikk reduserte etterlevelseskostnader i forhold til det da gjeldende systemet med RISK og godtgjørelse.

Eierkjeder kan også involvere selskaper i andre stater. Internasjonal dobbelbeskatning oppstår når samme inntekt blir skattepliktig til flere stater. Det er et utbredt prinsipp internasjonalt at kapitaleiere har skatteplikt til hjemlandet for all inntekt uansett hvor i verden inntekten er opptjent (globalinntekts- eller residensprinsippet). Samtidig kan inntekten være skattepliktig til det landet hvor inntekten er opptjent. Boks 9.1 drøfter ulike metoder for å unngå eller begrense internasjonal dobbeltbeskatning.

Når det gjelder grenseoverskridende aksjeinvesteringer mellom Norge og andre EØS-stater, forutsetter EØS-avtalen med sine fire friheter at det ikke legges hindringer i veien for slik aktivitet. Selskaper hjemmehørende i andre EØS-stater må derfor i utgangspunktet likebehandles skattemessig med tilsvarende norske selskaper. Noe forenklet innebærer dette at dersom norske selskaper fritas for skatt på aksjeinntekter, må EØS-selskaper også fritas for norsk beskatning. Tilsvarende, dersom inntekter fra norske selskaper er fritatt for skatt, må også inntekter fra EØS-selskaper fritas

for norsk skatt. På denne bakgrunnen ble fritaksmetoden gjort gjeldende også for aksjeinntekter til og fra EØS-stater, slik at Norges forpliktelser etter EØS-retten ble oppfylt.

Fritaksmetoden omfatter i hovedsak aksjeselskaper og selskaper som er skattemessig likestilt med aksjeselskaper, som for eksempel samvirkeforetak, sparebanker mv. I tillegg omfattes selskaper hjemmehørende i utlandet som tilsvarende norske selskaper som omfattes av fritaksmetoden. Dette innebærer for det første at utenlandske selskaper som driver skattepliktig virksomhet i Norge, er omfattet av fritaksmetoden for aksjeinntekter knyttet til den norske virksomheten. Dette gjelder enten selskapet er hjemmehørende innenfor eller utenfor EØS. For det andre er aksjeutbytte fra norske selskaper til utenlandske selskaper hjemmehørende i en EØS-stat normalt fritatt for kildeskatt. Selskaper hjemmehørende utenfor EØS er ikke omfattet av fritaket for kildeskatt på aksjeinntekt fra norske selskaper.

Inntektene som unntas fra beskatning etter fritaksmetoden, er i hovedsak gevinst og utbytte fra eierandeler i selskaper som omfattes av fritaksmetoden som subjekt. Også inntekter fra eierandeler i selskaper hjemmehørende utenfor EØS omfattes dersom skattyteren har hatt en eierandel på minst 10 pst. sammenhengende de siste to årene. Inntekter fra selskaper i lavskatteland utenfor EØS er imidlertid aldri omfattet av fritaksmetoden. Videre omfattes gevinst ved realisasjon av finansielle instrumenter med eierandel i selskap som omfattes av fritaksmetoden som underliggende objekt. Gevinst ved realisasjon av andel i deltakerlignet selskap og utdelinger fra deltakerlignede selskap er unntatt fra beskatning etter nærmere regler.

Etter innføringen av fritaksmetoden i 2004 har det blitt foretatt enkelte justeringer i regelverket.

For det første ble det i 2008 innført en regel om at norske selskaper skal inntektsføre tre prosent av inntekter som omfattes av fritaksmetoden (treprosentregelen). Begrunnelsen for denne regelen er at det gis fradrag for kostnader knyttet til skattefrie inntekter etter fritaksmetoden. Det ble ansett som for vanskelig å praktisere et skille mellom kostnader avhengig av om de er tilknyttet skattefrie eller skattepliktige inntekter. Inntektsføringen anses som en sjablongmessig tilbakeføring av slike fradrag.

For det andre er fritaksmetodens anvendelse på selskaper i EØS strammet inn. Ved innføringen gjaldt fritaksmetoden ubegrenset for aksjeinntekter til og fra selskaper hjemmehørende i EØS. Fra og med inntektsåret 2008 ble det innført krav om

Boks 9.1 Beskatning av grenseoverskridende investeringer

Metoder for å unngå internasjonal dobbeltbeskatning

De fleste land har interne regler og/eller skatteavtaler med sikte på å motvirke dobbeltbeskatning. Det er i hovedsak to måter å unngå dobbeltbeskatning på:

- *Unntaksmetoden* (også kalt *fordelingsmetoden*): En eller flere typer inntekt er fritatt for skatt i ett land.
- *Kreditmetoden*: En inntektspost kan beskattes, men skattyter kan kreve fradrag i skatt i hjemlandet for betalt skatt i utlandet.

Dobbeltbeskatning kan også delvis kompenseres gjennom:

- *Fradragsmetoden*: Betalt kildeskatt i utlandet betraktes som en kostnad som kommer til fradrag i inntektsgrunnlaget i hjemlandet.

Global ressursutnyttelse

Med ulike skattesatser mellom land oppstår det en målkonflikt ved valg av metode for å unngå dobbeltbeskatning. Dersom all avkastning av investert kapital kun ble beskattet i kapitaleierens hjemland uavhengig av hvor den var opptjent, ville marginalavkastningen før skatt bli lik i alle anvendelser av realkapitalen, og investeringene ville bli fordelt effektivt mellom land. Men samtidig ville sammensetningen av sparingen mellom land påvirkes fordi avkastningen etter skatt ville variere mellom land som følge av ulike skattesatser for sparere bosatt i forskjellige land.

Motsatt vil en konsekvent gjennomføring av prinsippet om kun å skattlegge inntekten der den opptjenes lede til at kapitalavkastningen etter skatt utjevnes mellom land, slik at sparingen fordeles effektivt. På den annen side vil marginalavkastningen før skatt i produksjonen være forskjellig i ulike land. Dermed vil dette prinsippet ikke lede til en effektiv fordeling av investeringene.

I nyere økonomisk teori¹ påpekes det at det alt vesentligste av grenseoverskridende direkteinvesteringer ikke er knyttet til etablering av ny realkapital, men til skifte av eierskap til eksisterende realkapital. Dersom produktiviteten til kapitalen avhenger av hvem som eier kapitalen og ikke bare hvor den er lokalisert, er det viktig

at skatten ikke påvirker hvem det er som eier kapitalen (eierskapsnøytralitet). Dette kan i prinsippet oppnås ved at alle land fritar utenlandsinntekt fra beskatning. Skattleggingen av utenlandsinntekt vil da være lik for alle investorer, og konkurransen mellom potensielle kjøpere vil bidra til at aktivaene går til de mest produktive eierne.

En ren kildebasert beskatning med skattesatser som varierer mellom land, kan føre til at investeringer lokaliseres i lavskatteland selv om et slikt skattesystem tilfredsstiller eierskapsnøytralitet. Hvis kapitaleierens hjemland i en slik situasjon innfører skatt på utenlandsinntekt, men gir kreditfradrag for all skatt betalt i utlandet, kan det redusere kostnadene ved feilallokering av kapitalen mellom land, men redusere produktiviteten siden eierskapet kan endres. Det er et empirisk spørsmål om kostnadene ved overallokering av kapital til lavskatteland er lavere enn kostnadene ved produktivitetstapet som oppstår ved vridninger i eierskap.

Nasjonal ressursutnyttelse

I Norge konkluderte Bergo-gruppen (NOU 1996: 17) *I Norge for tiden?* med at Norge burde innføre en konsekvent, generell residensbeskatning med fradrag i skattepliktig inntekt til Norge for all skatt betalt i utlandet. Samtidig mente de at en burde oppheve kildeskatt på utenlandsk kapitalavkastning (normalavkastningen) opptjent i Norge. Dette forutsatte etter gruppens vurdering at en effektiv grunnrentebeskatning var på plass, slik at ikke utlendinger kan føre norsk grunnrente skattefritt ut av landet.

Bergo-gruppens forslag på dette området utgjør den såkalte fradragsmetoden. Dette vil innebære at kapitalavkastningen før skatt for norske investorer i Norge blir lik avkastningen etter skatt for investeringer i utlandet. Metoden innebærer dermed en viss grad av dobbeltbeskatning. Den delen av avkastningen som tilfaller utenlandske stater i form av skatt, betraktes imidlertid her som en ren kostnad. Metoden maksimerer avkastningen før skatt i Norge og etter skatt i utlandet, og legger derfor grunnlaget for høyest mulig samlet avkastning til staten og investorene av investeringer foretatt av norske skattytere.

¹ Se Desai, Mihir A. og James R. Hines Jr. (2003): Evaluating International Tax Reform, *National Tax Journal* 56 (3), 487–502

at selskapet skulle være reelt etablert og drive reell økonomisk aktivitet i sin EØS-hjemstat for at fritaksmetoden skal gjelde (realitetskravet). Endringen ble gjennomført etter en avklaring fra EUDomstolen i 2006 gjennom den såkalte *Cadbury/Schweppes*-avgjørelsen¹. Realitetskravet reduserer noen av tilpasningsmulighetene som ligger i å la selskaper i lavskatteland eie – eller eies av – norsk selskap via selskap i EØS. Se i denne forbindelse nærmere omtale i punkt 9.8.2.

9.3 Skattemotivert valg av transaksjonsform

Fritaksmetoden innebærer at det som hovedregel ikke skal beregnes skatt på gevinst eller gis fradrag for tap når et selskap selger aksjer. Når et selskap selger eiendeler, gjelder imidlertid de alminnelige skattereglene. Det betyr at gevinster skal skattlegges og tap kommer til fradrag med en skattesats på 28 pst. I enkelte tilfeller kan skattyterne ha muligheter til å utnytte forskjellen mellom aksjebeskatningen og den alminnelige selskapsbeskatningen.

Fritaksmetoden gir skattyterne insentiv til å tilpasse overdragelsesformen avhengig av om de er i en gevinst- eller tapsposisjon. Overdragelse av eiendeler velges når de skattemessige verdiene av eiendelene er høyere enn salgssummen (medfører fradragsberettiget tap), mens salg av aksjer anvendes dersom salgssummen overstiger de skattemessige verdiene av formuesobjektene (gir skattefri gevinst). Slike tilpasninger kan også skje ved at produksjonen av driftsmidler legges i et eget aksjeselskap, med påfølgende salg av aksjene i selskapet istedenfor driftsmidlet.

I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) avsnitt 6.5.6 ble denne problemstillingen drøftet. Det ble lagt til grunn at det i utgangspunktet er legitimt å etablere en selskapsstruktur hvor morselskapet er et holdingselskap, og betydelige eiendeler legges i datterselskaper. Ved valget mellom salg av aksjer og salg av eiendeler vil som regel flere hensyn enn de skattemessige spille inn. I mange tilfeller er det heller ikke åpenbart hvilken form som er «riktig» for den aktuelle transaksjonen. I praksis vil det derfor ofte være vanskelig for ligningsmyndighetene å nå fram med gjennomskjæringssynspunkter i denne typen saker.

Etter departementets syn er det grunn til å anta at fritaksmetoden påvirker hvordan virksomhet struktureres. Fritaksmetoden er trolig en

medvirkende årsak til at eiendeler med lav avskrivningssats, for eksempel fast eiendom, i mange tilfeller etableres i egne selskaper. Etter departementets oppfatning er det, som påpekt i Ot.prp. nr. 1 (2004–2005), vanskelig å nå fram med gjennomskjæringssynspunkter ved salg av aksjer i datterselskap eller eiendeler fra datterselskap i etablerte selskapsstrukturer. Gjennomskjæringssynspunkter kan være mer nærliggende i tilfeller der selskapet omstruktureres i umiddelbar sammenheng med salget. I enkelte slike tilfeller kan transaksjonsformen framstå som hovedsakelig skattemessig motivert og illojal mot målet med skattereglene.

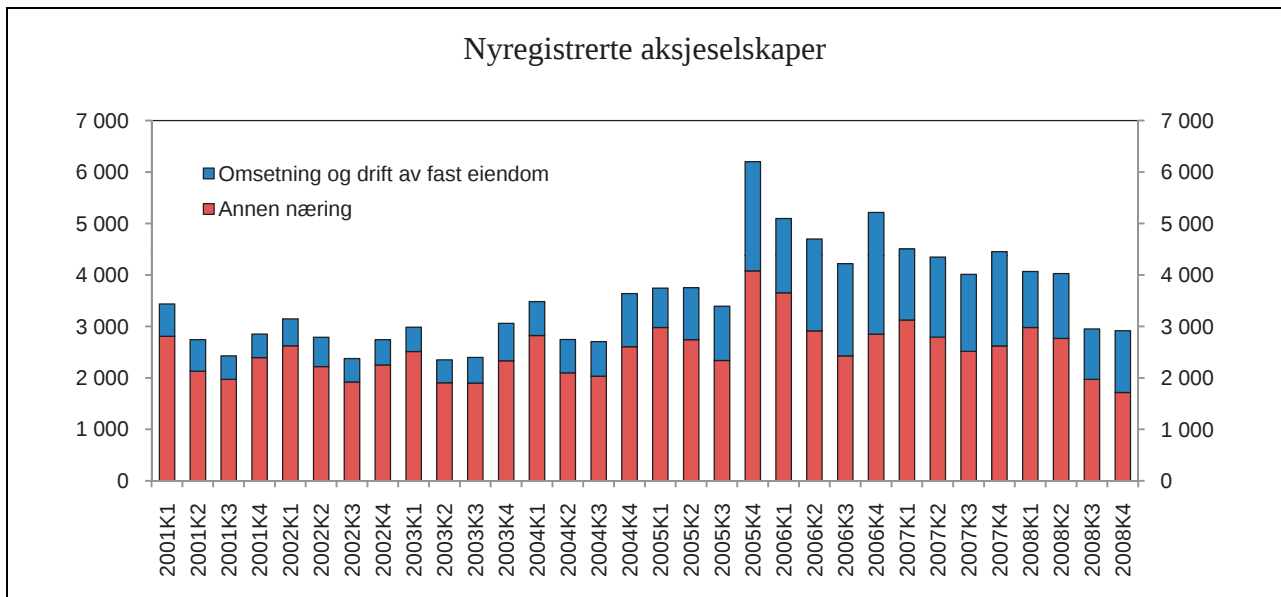
Antall nyregistrerte aksjeselskaper økte kraftig i forbindelse med skattereformen, jf. figur 9.1. En stor del av økningen var blant selskaper som driver omsetning og drift av fast eiendom. I figuren er finansielle selskaper utelatt. Det vil si at porteføljeeinvesteringsselskapene som er omtalt i avsnitt 6.3.3, ikke er med i figuren.

Problemstillingen vedrørende valg av transaksjonsform er relatert til en mer generell problemstilling som berører alle realisasjonsbaserte skattesystemer. Systemer som ikke beskatter verdistigningen på eiendelene løpende, vil alltid gi insentiver til å realisere tap tidlig for å få utbetalt skatteverdien av tapsfradraget, mens de latente gevinstene utsettes for å utnytte skattekreditten som oppstår. Dette gir skattyteren en mulighet til å periodisere skatten slik at nåverdien av skatten reduseres. Det kan også tenkes at dette fører til innelåsing av kapital i prosjekter med latente gevinster.

I Ot.prp. 1 (2004–2005) avsnitt 6.5.6 ble det vurdert særskilte tiltak for å motvirke effektene av at gevinster realiseres i form av skattefritt aksjesalg under fritaksmetoden, mens tap kan realiseres med fradragsrett innenfor det alminnelige systemet for realisasjonsbeskatning. Det ble skissert ulike alternativer som regler om betydelig aksjesalg, særregler om beskatning ved realisasjon av aksjer i selskap som eier fast eiendom, bygg og anlegg, begrensning av adgangen til tapsfradrag, og utsatt periodisering av fradragsrett for tap ved realisasjon. Det ble ikke foreslått særskilte tiltak mot slike tilpasninger. Dette ble blant annet begrunnet med at man burde avvente mer erfaring med fritaksmetoden.

Drøftelsen av de mulige tiltakene i Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) avsnitt 6.5.6 viser at det er vanskelig å utforme treffsikre tiltak. Et gjennomgående trekk ved de alternativene som er vurdert, er at det kan være vanskelig å unngå at de også rammer en god del tilfeller som ikke er et utslag av

¹ Sak C-196/04



Figur 9.1 Antall nyregistrerte ikke-finansielle aksjeselskaper i perioden 1. kvartal 2001–4. kvartal 2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

uheldige tilpasninger. Videre vil slike særregler komplisere systemet. Etter departementets syn er det usikkert om effekten av de tiltakene som er vurdert, vil være god nok til å oppveie ulempene tiltakene medfører. Departementet vil derfor ikke gå inn for slike tiltak nå. Det kan likevel ikke utelukkes at tiltak vil bli vurdert senere.

9.4 Tilpasninger mellom morselskap og datterselskap

Forskjellene mellom de særskilte reglene for beskatning av aksjeinntekter i selskap og de alminnelige skattereglene kan også gi muligheter for tilpasninger når nye investeringer skal gjennomføres. Tap på fordring er fradragsberettiget dersom fordringen har tilstrekkelig nær tilknytning til debitorselskapets virksomhet. Dette kan utnyttes ved at selskaper gjennomfører investeringer gjennom datterselskaper som etableres med lite aksjekapital. Hoveddelen av selskapets innskudd i datterselskapet gjøres i form av lån. Går virksomheten i datterselskapet dårlig, kan morselskapet da få fradrag for store deler av investeringen som tap på fordring (gitt at vilkårene for fradrag for tap på fordring er oppfylt). Går virksomheten godt, vil avkastningen komme som verdistigning på aksjene eller utbytte. Avkastningen vil således være skattefri aksjeinntekt.

Etter departementets syn undergraver slike tilpasninger hensynet til en symmetrisk skattemessig behandling av gevinster og tap. Det er

uheldig. Reglene om skjønnsfastsettelse av inntekt dersom skattyters formue eller inntekt er redusert på grunn av direkte eller indirekte interessefellesskap med en annen person, selskap eller innretning kan i noen grad være egnet til å motvirke slike tilpasninger. I tilfeller der datterselskapet ikke ville fått lån fra uavhengige långivere (eller bare hadde lånekapasitet for deler av lånet), er det selve interessefellesskapet mellom morselskapet og datterselskapet som har gitt datterselskapet en større lånekapasitet, og dermed gitt grunnlag for et større tap på fordring enn en uavhengig långiver ville fått. Dette kan tilsi at lån ut over datterselskapets lånekapasitet skattemessig behandles som egenkapital.

I praksis kan det imidlertid være krevende for ligningsmyndighetene å vinne fram i slike saker om omklassifisering. Et eksempel på dette er Høyesteretts dom av 21. juni 2010 (Telecomputing), der ligningsmyndighetene ikke vant fram med påstand om omklassifisering i en sak som gjaldt tap som oppsto i forbindelse med at fordring på et datterselskap ble konvertert til aksjekapital.

Et mulig mottiltak kan være å nekte fradrag for tap på fordringer mellom nærstående parter. Det må utredes nærmere hvordan en slik regel eventuelt skal utformes. En sentral problemstilling er avgrensningen av hvem som skal anses som nærstående. En mulighet er for eksempel å benytte samme avgrensning som i reglene om konsernbidrag. Det kan imidlertid også tenkes en regel som gis en videre definisjon av hvem som skal anses som nærstående. Det må også vurde-

res om alle typer gjeld skal omfattes av en slik avskjæringsregel, eller om den skal avgrenses mot gjeld oppstått som følge av normal forretningsvirksomhet mellom selskapene, som for eksempel leverandørgjeld mv.

Departementet ser behov for et slikt mottiltak, og vil arbeide videre med å utforme forslag til regler som avskjærer fradrag for tap på fordring mellom nærstående selskaper.

9.5 Treprosentregelen

Etter hovedregelen i skatteloven § 6–1 gis det bare fradrag for «*kostnad som er pådratt for å erverve, vedlikeholde eller sikre skattepliktig inntekt*». Siden inntekt som omfattes av fritaksmetoden ikke er skattepliktig, ble det derfor ved innføringen lagt til grunn at kostnader knyttet til disse inntektene ikke skulle gi rett til fradrag.

I Ot.prp. nr. 1 (2005–2006) kapittel 15 ble fradragsrett for eierkostnader med tilknytning til skattefrie aksjeinntekter mv. vurdert på nytt. Blant annet på grunn av de praktiske problemene med å skille ut kostnader som har tilknytning til skattefrie aksjeinntekter, ble det innført en særregel om fradragsrett for kostnader knyttet til inntekter som omfattes av fritaksmetoden.

Fra og med 7. oktober 2008 ble det imidlertid innført en ny regel som skulle korrigere for at den utvidede fradragsretten ble for liberal og var dårlig begrunnet. Den nye regelen går ut på at tre prosent av inntekt som omfattes av fritaksmetoden, likevel skal anses som skattepliktig inntekt. Inntektsføringen fungerer som en sjablongmessig reversering av fradragsførte kostnader knyttet til skattefrie aksjeinntekter.

I forarbeidene til treprosentregelen ble det lagt til grunn at regelen var betydelig enklere å praktisere både for foretakene og ligningsmyndighetene enn en regel om å nekte direkte fradragsføring av eierkostnader knyttet til skattefrie inntekter (se Ot.prp. nr. 1 (2008–2009) avsnitt 6.3). Det ble samtidig pekt på at en slik sjablongregel ville være lite treffsikker i enkelttilfeller. Det ble imidlertid vist til at flere andre land hadde tilsvarende sjablongregler om inntektsføring av en andel av skattefrie aksjeinntekter, som en form for reversering av fradragsførte kostnader.

Treprosentregelen er en grov sjablongregel fordi inntektsføringen ikke er knyttet til selskaps kostnader, men til de skattefrie inntektene. Den manglende treffsikkerheten vises særlig ved realisasjon av aksjeposter med store latente gevinster. Selv om det bare er tre prosent av gevinsten

som skal inntektsføres, kan skattebelastningen framstå som uforholdsmessig stor sett i forhold til kostnadene aksjonæren har fradragsført i sin eiertid.

Treprosentregelen slik den er utformet i dag, har også enkelte andre svakheter. Blant annet bidrar den til å komplisere fritaksmetoden. Ved innføringen av fritaksmetoden ble det lagt vekt på forenklingen den innebar for ligningsmyndigheter og skattytere. Metoden fjernet behovet for dokumentasjon av skattemessige inngangsverdier og gevinst- og tapsberegning ved realisasjon av aksjer mv. Treprosentregelen har imidlertid gjeninnført behovet for gevinst- og tapsberegning ved realisasjon av aksjer mv. som er omfattet av fritaksmetoden. Dette tar bort en vesentlig del av de administrative forenklingene ved fritaksmetoden.

Videre kan treprosentregelen hemme fornuftige endringer av konsernstrukturer. Ved omorganiseringer i konsern vil overføringer av aksjer mellom konsernselskaper ofte utløse realisasjonsgevinster. Tre prosent av disse gevinstene må da inntektsføres.

I hovedsak er de praktiske problemene ved treprosentregelen knyttet til gevinster. En forenkling som innskrenker regelens anvendelse til å gjelde skattefritt utbytte, ville langt på vei løse disse problemene.

En slik endring vil ikke gjøre regelen mer treffsikker. Det vil fortsatt ikke være noen direkte sammenheng mellom beløpet som inntektsføres, og kostnadene den enkelte aksjonær har hatt. En slik endring vil likevel ta bort de store utslagene ved realisasjon av aksjeposter med store latente gevinster. Manglende treffsikkerhet må imidlertid veies opp mot administrative fordeler ved en slik sjablongregel. Etter departementets syn vil en endring slik at treprosentregelen bare gjelder for utbytte, innebære en klar forenkling. Det vil bidra til å forsterke de administrative fordelene ved en sjablongregel. Departementet tar derfor sikte på å foreslå en slik endring, men tidligst fra 2012.

Det er enkelte skjevheter i treprosentregelens anvendelsesområde. Slik regelen er utformet, skal tre prosent av inntekter som er unntatt etter skatteloven § 2–38, inntektsføres. Gevinst ved realisasjon av andel i deltakerlignet selskap, er på nærmere vilkår unntatt fra beskatning etter § 2–38 annet ledd bokstav b og tredje ledd bokstav e. Utdelinger fra deltakerlignede selskaper til deltaker som selv er selskap, er også unntatt fra beskatning, men dette følger av en annen bestemmelse enn skatteloven § 2–38. Den lovtekniske utformingen medfører derfor at slike utdelinger faller utenfor treprosentregelens anvendelsesområde.

Treprosentregelen gjelder heller ikke utenlandske selskaper. Dette skyldes at utenlandske selskaper som mottar utbytte fra norske selskaper, ikke har fradragsrett for kostnader knyttet til de skattefrie inntektene i Norge. Hvis aksjene er knyttet til en skattepliktig virksomhet som selskapet utøver i Norge, har imidlertid selskapet fradragsrett for kostnader knyttet til de skattefrie inntektene. Dette kan tilsi at utenlandske selskaper som mottar gevinst eller utbytte som kvalifiserer under fritaksmetoden, burde vært omfattet av treprosentregelen.

Departementet tar sikte på å vurdere behovet for å justere anvendelsesområdet for treprosentregelen, blant annet når det gjelder aksjer knyttet til skattepliktig virksomhet i Norge og skattefrie utdelinger fra deltakerlignede selskaper.

Treprosentregelen gjelder bare der det er fritaksmetoden som medfører at inntekter er skattefrie. Det innebærer blant annet at konsernbidrag ikke omfattes av reglene om inntektsføring. Reglene om konsernbidrag gir i utgangspunktet muligheter for resultatutjevning ved at konsernbidraget er fradragsberettiget for giverselskapet og skattepliktig for mottakerselskapet. Det kan imidlertid også gis konsernbidrag ut over det som er fradragsberettiget for giverselskapet. Dette vil ikke være skattepliktig for mottakerselskapet. Selskapsrettslig gjelder de samme begrensningene på utdeling av konsernbidrag som på utdeling av utbytte. Konsernbidrag vil derfor være et alternativ til å dele ut utbytte. For å unngå at konsernselskap må dele ut konsernbidrag i stedet for utbytte, også i tilfeller der det i utgangspunktet ikke er behov for resultatutjevning, vil departementet vurdere å frita utbytte mellom konsernselskaper fra treprosentregelen.

9.6 Realisasjon av andel i deltakerlignet selskap

Når et aksjeselskap eier en andel i et deltakerlignet selskap og realiserer andelen med gevinst, vil skatt på gevinsten kunne innebære kjedebeskatning. Dette skyldes at tilbakeholdte skattlagte inntekter og aksjeinntekter omfattet av fritaksmetoden, reflekteres i en verdistigning på deltakerandelen, noe som igjen øker den potensielt skattepliktige gevinsten. Fritaksmetoden gjelder derfor når et selskap realiserer andel i et deltakerlignet selskap med gevinst. Tilsvarende er tap ikke fradragsberettiget.

Fritaksmetodens anvendelse på slike gevinster/tap er imidlertid begrenset dersom det delta-

kerlignede selskapet eier aksjer i selskaper utenfor EØS. Bakgrunnen er at fritaksmetoden ikke skal gjelde for inntekt fra aksjer i lavskatteland utenfor EØS og fra porteføljeinvesteringer i normalskatteland utenfor EØS (ikke-kvalifiserende aksjer). Regelen er utformet som en sjablong. Sjablongregelen innebærer at hele gevinsten er skattepliktig, eventuelt hele tapet fradragsberettiget, dersom mer enn 10 pst. av aksjeholdningen i det deltakerlignede selskapet består av aksjer som ikke er omfattet av fritaksmetoden. Motsatt er hele gevinsten skattefri og intet av tapet fradragsberettiget når minst 90 pst. av aksjeholdningen er omfattet av fritaksmetoden. Sjablongløsningen ble valgt fordi det anses som praktisk umulig å skille ut den delen av gevinsten (eller tapet) på andelen som knytter seg til underliggende ikke-kvalifiserende aksjer, og bare skattlegge denne.

Regelen innebærer således en enten-eller-løsning og kan derfor slå urimelig gunstig eller ugunstig ut avhengig av hvordan aksjeholdningen ved realisasjonen er fordelt mellom aksjer som henholdsvis omfattes og ikke omfattes av fritaksmetoden. I den grad deltakeren har innflytelse over det deltakerlignede selskapets disposisjoner, vil sjablongen innebære utstrakte muligheter for skatte-tilpasning. For eksempel vil selskapet som realiserer andelen, kunne tilpasse seg ut og inn av fritaksmetoden (avhengig av om selskapet er i en gevinst- eller tapsposisjon) ved å justere det deltakerlignede selskapets portefølje rett før realisasjonen.

Etter departementets syn er det uheldig at reglene om realisasjon av andel i deltakerlignet selskap gir så store tilpasningsmuligheter. Departementet vil derfor vurdere regelendringer som reduserer rommet for slike skattetilpasninger.

9.7 Avgrensning mot porteføljeinvesteringer

Fritaksmetoden gjelder i utgangspunktet alle inntekter fra eierandeler i selskaper hjemmehørende i EØS. Det stilles ikke krav til størrelsen på eierandelen for at disse inntektene skal omfattes av fritaksmetoden. For eierandeler i selskaper hjemmehørende utenfor EØS er anvendelsesområdet mer begrenset. Inntekter fra eierandeler i land utenfor EØS omfattes dersom skattyter har hatt minst 10 pst. eierandel sammenhengende i to år. Selskaper i *lavskatteland* utenfor EØS omfattes imidlertid aldri av fritaksmetoden, uansett eierandel.

Det vide anvendelsesområdet til den norske fritaksmetoden for selskaper hjemmehørende i Norge og øvrige EØS-stater har vært kritisert av

enkelte. Det er blant annet påpekt at de fleste av landene som har en fritaksmetode, har en generell porteføljebegrensning. Det vil si at det stilles krav om at investeringen må ha en viss eierandel målt etter stemme- og/eller kapitalandel for å omfattes av fritaksmetoden.

Ved innføringen av fritaksmetoden ble det vurdert om fritaket burde avgrenses generelt mot utbytte og gevinst på porteføljeinvesteringer, jf. Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) avsnitt 6.5.2.2. Det ble imidlertid lagt til grunn at hensynet til å unngå kjedebeskatning tilsa at inntekt på porteføljeinntekter innenfor Norge og EØS ble omfattet av fritaksmetoden. Aksjeinntekter som tilfaller selskaper, vil normalt reflektere inntekt som er, eller forventes å bli, beskattet i det underliggende selskapet eller i selskap lenger ned i eierkjeden. Det ble framhevet at porteføljeinntekten ikke bør beskattes ytterligere i det mottakende selskapet.

Departementet viser til at hovedhensynet bak fritaksmetoden er å unngå kjedebeskatning. Dette hensynet er viktig også ved porteføljeinvesteringer. Skattesystemet har siden skattereformen i 1992 vært innrettet med dette formålet. Også før innføringen av fritaksmetoden var utbytte fra norske selskaper til norske aksjonærer skattefrie etter godtgjørelsesmetoden. Gevinster var skattepliktige, men inngangsverdien ble oppregulert med endring i tilbakeholdt skattlagt kapital i selskapet. Samtidig var tap fradragsberettiget. Fritaksmetoden innebærer derfor ikke en stor lettelse i beskatningen av aksjeinntekter sammenlignet med det gamle systemet med RISK og godtgjørelse. Fritaksmetoden innebærer likevel en lettelse for inntekter fra selskaper i EØS sammenlignet med systemet med RISK og godtgjørelse, som bare gjaldt for aksjeinntekter fra norske selskaper. Det følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen at vi i utgangspunktet ikke kan diskriminere mellom norske selskaper og selskaper hjemmehørende i EØS.

En generell avgrensning mot porteføljeinvesteringer vil medføre kjedebeskatning for en meget stor andel aksjer og derigjennom kunne bidra til å øke kapitalkostnadene og svekke kapitalmobiliteten. Dette gjelder også om det skjer relativt hyppige eierskifter for en del små aksjeposter. I prinsippet er det ingen forskjell på direkte investeringer og porteføljeinvesteringer når det gjelder betydningen av å unngå vridninger på finansieringssiden. Porteføljeinvesteringer er svært viktig for å sørge for effektivitet i kapitalmarkedene. Dersom dette svekkes, vil det kunne medføre innelåsning av kapital i mindre produktiv virksom-

het og fare for at lønnsomme prosjekter ikke får tilstrekkelig finansiering.

Departementet viser også til at en porteføljebegrensning på for eksempel 10 pst. vil komplisere regelverket og kunne gi muligheter for tilpasninger. For selskaper som har aksjeporteføljer som ligger rundt grensen, vil det være fordelaktig å tilpasse seg slik at de er utenfor fritaksmetoden hvis de er i tapsposisjon og innenfor fritaksmetoden hvis de er i gevinstposisjon. For å redusere slike tilpasninger ville det trolig vært nødvendig å kombinere en porteføljebegrensning med en eller annen form for krav til eiertid, altså en ytterligere komplikasjon.

Departementet går derfor ikke inn for endringer i fritaksmetoden som avgrenser anvendelsesområdet generelt mot porteføljeinvesteringer.

9.8 Grenseoverskridende investeringer – rettsutvikling

9.8.1 Innledning

Flere av de rettslige problemstillingene som har vært diskutert siden fritaksmetoden ble innført, har vært knyttet til dens anvendelse på grenseoverskridende investeringer, dvs. anvendelsen på inntekter som stammer fra, eller mottas av, selskaper hjemmehørende i utlandet. Departementet har i den forbindelse både gitt presiserende fortolkningsuttalelser og foretatt enkelte lovendringer for å korrigere/utfylle reglene under fritaksmetoden. Hensynet til å overholde Norges forpliktelser etter EØS-avtalen har stått sentralt når rammene for fritaksmetodens anvendelse i utenlandstilfeller har blitt fastlagt. Nedenfor gjennomgås sentrale områder hvor man har endret eller presisert fortolkningen av reglene. Muligheter for videre regelverksutvikling omtales også.

9.8.2 Realitetskravet

Fra og med 2008 omfatter ikke fritaksmetoden inntekt fra selskap hjemmehørende i lavskatteland i EØS dersom selskapet ikke er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i etableringsstaten. Tilsvarende realitetskrav er innført for selskaper hjemmehørende i EØS som mottar aksjeutbytte fra norske selskaper, men da uavhengig av om EØS-staten er et lavskatteland eller ikke.

Ved innføringen av fritaksmetoden gjaldt ikke et slikt realitetskrav. Det ble da lagt til grunn at EØS-avtalens krav til likebehandling innebar at skattefritaket for aksjeinntekter ikke kunne gjøres snevrere for selskaper hjemmehørende i andre

EØS-stater enn for tilsvarende selskaper hjemmehørende i Norge. På dette tidspunktet omfattet fritaksreglene derfor aksjeinntekter fra selskaper hjemmehørende i EØS uten nærmere begrensning. Det var heller ingen begrensninger i fritaket for kildeskatt på aksjeutbytte betalt fra norske selskaper til selskaper i EØS. Så lenge EØS-selskapene ble ansett sammenlignbare med de kvalifiserende norske selskapene, var inngående og utgående aksjeinntekter automatisk omfattet av fritaksmetoden.

I de tilfellene inntekter til og fra slike selskaper ikke blir beskattet i sin EØS-hjemstat, vil kje-debeskatningssynspunktet som ligger bak fritaksmetoden, ikke være relevant. Videre vil en generell anvendelse av fritaksmetoden for EØS-selskaper åpne for skattemessige tilpasninger ved at skattyter lar inntekter til eller fra selskaper i lavskatteland utenfor EØS gå via mellomliggende selskaper i EØS.

Tilpasninger kan eksempelvis skje ved at inntekter opptjent av et selskap i et lavskatteland utenfor EØS deles ut som utbytte til et selskap hjemmehørende i EØS. Dersom utbyttet ikke skattlegges i EØS-selskapets hjemstat, og utbyttet så videreutdeles til et norsk morselskap som omfattes av fritaksmetoden, vil inntektene fra investeringen i lavskattelandet utenfor EØS i realiteten bli omfattet av fritaksmetoden.

Lignende tilpasninger kan tenkes for å unngå kildeskatt på utbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer. Dette kan skje ved at utenlandske selskaper og privatpersoner hjemmehørende i lavskatteland utenfor EØS eier aksjer i norske selskaper gjennom mellomliggende selskaper i EØS. Dersom utbyttet fra det norske selskapet omfattes av fritaksmetoden, og dermed er fritatt for norsk kildeskatt, og EØS-staten ikke skattlegger mottakerselskapet for slike aksjeinntekter, vil utbyttet kunne videreutdeles skattefritt til aksjonæren i lavskattelandet utenfor EØS. Virkningen av en slik tilpasning vil imidlertid kunne svekkes dersom EØS-staten legger kildeskatt på videreutdelingen til endelig mottaker utenfor EØS.

Disse tilpasningsmulighetene bidro til at realitetskravet kom inn i fritaksmetoden fra 2008, etter at EU-domstolen gjennom den tidligere nevnte *Cadbury/Schweppes*-avgjørelsen hadde åpnet for innføring av et slikt krav. Kravet reduserer noen av tilpasningsmulighetene som ligger i å la selskaper i lavskatteland eie – eller eies av – norsk selskap via selskap i EØS.

Cadbury/Schweppes gjaldt i utgangspunktet britiske regler tilsvarende våre regler om beskatning av norskkontrollerte utenlandske selskaper

(NOKUS). Dommen har imidlertid en mer generell rekkevidde ved at det i premissene blir fastslått at nasjonale skatteregler som i utgangspunktet strider mot de fire friheter, på nærmere vilkår kan opprettholdes dersom de blir ansett rettferdiggjort av formålet om å motvirke skatteomgåelse. De aktuelle reglene må i så fall være egnet til å motvirke skatteomgåelse, og de må ikke gå ut over hva som er nødvendig for å ivareta dette formålet.

Sammenfatningsvis må restriktive skatteregler etter EU-domstolens syn godtas dersom de retter seg mot selskapsetableringer som er rene fiktive arrangementer («*wholly artificial arrangements*») opprettet i den hensikt å omgå skattereglene. Et selskap vil ifølge EU-domstolen ikke i samme grad være beskyttet av de fire friheter dersom det ikke har tatt konsekvensen av etableringen i vedkommende EØS-stat og kan vise at det er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet der («*actually established in the host Member State and carries on genuine economic activities there*»).

Fritaksmetodens realitetskrav kodifiserer i stor grad de generelle prinsippene fastslått i *Cadbury/Schweppes*. Det blir således viktig å fastslå i hvilken grad og etter hvilke kriterier selskapsetableringer i EØS kan regnes som fiktive arrangementer, etter EØS-retten og etter internretten.

Utover at EU-domstolen i *Cadbury/Schweppes* fastslo at rene postkasseselskaper ikke kan anses reelle, er premissene i dommen farget av det konkrete tilfellet som ble vurdert. Saken gjaldt et selskap som drev finansiell tjenestevirksomhet i Irland, og det uttales i premissene at det er relevant hvorvidt selskapet har ansatte, lokaler og utstyr til disposisjon i etableringslandet. Disse omstendighetene er likeledes nevnt i de norske forarbeidene som eksempler på karakteristika som kan påvise at realitetskravet er oppfylt. I tilfeller der det aktuelle selskapet driver ordinær forretningsvirksomhet i EØS-staten, vil de nevnte forholdene kunne tilsi at etableringen/aktiviteten der er reell.

Disse kjennetegnene vil imidlertid ikke være like treffende for alle typer virksomhet. Det ble i perioden etter *Cadbury/Schweppes* truffet enkelte ligningsavgjørelser som mer eller mindre automatisk la til grunn at et selskap i et annet EØS-land måtte ha ansatte, lokaler og utstyr for at det skulle kunne anses reelt etablert der og kvalifisere under fritaksmetoden. Praksisen ble klaget inn for EFTAs overvåkingsorgan, ESA, som igjen tok saken opp med Norge. På bakgrunn av ESAs henvendelse avga Finansdepartementet 29. september 2009 en uttalelse som blant annet presiserte at det alltid må foretas en helhetsvurdering av om

realitetskravet er oppfylt i det konkrete tilfellet. Det avgjørende må ifølge uttalelsen være at det «*påvises tilstrekkelige objektive omstendigheter (synbare for en tredjemann) til å understøtte at det ikke er skattemotivet, men andre forretningsmessige grunner som er årsaken til at selskapet er blitt etablert i den aktuelle staten*».

Det uttales videre at relevansen og vekten av momentene som er angitt i forarbeidene, blant annet tilstedeværelse av lokaler, ansatte og utstyr [vil] «*kunne variere ut fra hvilken selskaps- og virksomhetstype som vurderes*». Som et eksempel blir det nevnt at norske aksjefond ikke tillates å ha ansatte. I stedet må driften av fondet ivaretas av ansatte i et forvaltningsselskap. Man kan da heller ikke kreve at tilsvarende utenlandske aksjefond må ha ansatte for å oppfylle realitetskravet. På bakgrunn av Norges svarbrev til ESA av 6. november 2009, ble saken avsluttet av ESA.

Kravene til tilstedeværelse i etableringsstaten må altså tilpasses hvilken type selskap som vurderes. Et relevant kriterium er om selskapet er organisert og drevet i EØS-staten på en måte som er vanlig for den aktuelle typen selskaper. Det er imidlertid fremdeles uklart etter fellesskapsretten hva som skal til for å oppfylle realitetskravet for selskaper som normalt ikke fordrer *noen* form for fysisk tilstedeværelse i etableringsstaten. Dette kan for eksempel gjelde ulike typer holdingselskaper eller virksomhet som utelukkende er nettbasert. Her vil det være vanskelig å avgjøre hva som skal til for å fastslå at selskapet har tatt konsekvensen av EØS-etableringen, slik at den ikke utgjør et rent fiktivt arrangement for å omgå skattereglene.

Problemstillingen er viktig fordi det nettopp er for selskaper uten krav til fysisk tilstedeværelse mv. at omgåelsesfaren kan være størst. Det vil da koste skattyter lite å lokalisere etableringen i et annet land. Skulle man for eksempel åpne for at alle holdingselskaper skulle godtas som reelt etablerte i EØS fordi de normalt drives uten ansatte, lokaler eller andre fysisk påviselige karakteristika, ville realitetskravet som nå er etablert i fritaksmetoden (og i fellesskapsretten), miste sin effekt. Med en slik fortolkning ville inntekt med opprinnelse/destinasjon i lavskatteland utenfor EØS kunne strømme skattefritt gjennom holdingselskap i EØS-land som er lavskatteland (eller som ikke opererer med samme begrensninger i sine fritaksregler som Norge). Norge ville på sin side ikke ha rett til å beskatte inntekten fordi den kommer fra/utdeles til et EØS-land.

Denne problemstillingen er heller ikke ukjent for EU-/EØS-organene. I en kommisjonsmeddelelse av 10. desember 2007 inviterte Kommisjonen

medlemsstatene til et samarbeid om å definere innholdet i EUs anti-misbruksregler, herunder hva som skal kreves for at holdingselskaper og andre selskapstyper uten behov for fysisk tilstedeværelse, skal anses å oppfylle realitetskravet. Det er kommet lite håndfast ut av de få tilbakemeldingene som har blitt gitt. De har i stor grad inneholdt nye formuleringsmåter for begrepet «reell etablering/aktivitet», uten at det har bidratt i vesentlig grad til å gjøre selve innholdet av vilkåret klarere.

Etter departementets oppfatning vil det subjektive motivet nødvendigvis måtte tre sterkere fram i slike tilfeller av manglende objektivt konstanterbare fakta. I tilfeller hvor det synes klart at skatteomgåelse er motivet bak en etablering, bør dette etter departementets oppfatning tale imot å anerkjenne et holdingselskap (eller annet selskap som normalt ikke krever noen fysisk tilstedeværelse i etableringsstaten) som reelt etablert i EØS. Dette gjelder selv om selskapet i utgangspunktet er organisert på samme måte som tilsvarende norske holdingselskaper.

Hvis det på den annen side synes klart at selskapet ikke vil kunne oppnå noen skattebesparelse sammenlignet med hva situasjonen ville vært om etableringen hadde ligget i Norge, vil det ikke kunne sies å foreligge noe fiktivt arrangement for å *omgå* skattereglene. Dette er også uttalt i Finansdepartementets brev av 5. juli 2010, inntatt i *Utvalget* 2010 s. 1240. Saken omhandlet et tenkt tilfelle hvor det utenlandske selskapets inntekter utelukkende kommer fra aksjer som ville falt inn under den norske fritaksmetoden, og hvor det følgelig ikke var noe å oppnå skattemessig ved å ha et holdingselskap utenfor Norge.

Departementet vil følge opp eventuelle framtidige avklaringer i fellesskapsretten på dette området.

9.8.3 Kravet om at et utenlandsk selskap skal tilsvare et norsk selskap

For å bli omfattet av fritaksmetoden må de utenlandske selskapene *tilsvare* en av de norske selskapstypene som kvalifiserer som subjekt under fritaksmetoden.

Forarbeidene til fritaksmetoden gir liten veiledning om hvilke kriterier som skal legges til grunn ved sammenligningen av et norsk og et utenlandsk selskap. I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) uttales at det må vurderes konkret hvorvidt et utenlandsk selskap skal anses å tilsvare et norsk, og at det ikke kreves at de utenlandske selskapene er underlagt regler som er identiske med de

norske. Det avgjørende er ifølge forarbeidene at «...*lovgivningen i utlandet ikke på sentrale punkter gir anvisning på andre løsninger enn det som gjelder for den norske selskapsformen som det sammenlignes med. Det må også tas i betraktning hvordan den utenlandske enheten rent faktisk opererer og er organisert*». Heller ikke fellesskapsretten gir klare kriterier for sammenligningen i de tilfellene det er et selskap hjemmehørende i EØS som er under vurdering. Nedenfor oppsummeres departementets oppfatning av rettstilstanden på området, med utgangspunkt i det som foreligger av internrettslig og fellesskapsrettslig praksis.

(i) Kriteriet faktisk skatteplikt

Når det gjelder utenlandske selskaper som er unntatt fra alminnelig skatteplikt i sine hjemstater, er utgangspunktet i norsk internrett at slike selskaper ikke kan anses å tilsvare norske selskaper som er underlagt alminnelig skatteplikt til Norge. Synspunktet er at et utenlandsk selskap som på generelt grunnlag er fritatt for skatteplikt, er så vesensforskjellig fra et norsk aksjeselskap mv. at det ikke burde kvalifisere under fritaksmetoden. Dessuten slår hensynet til å motvirke kjedebeskatning ikke til i de tilfellene det er snakk om inngående aksjeutbytte fra utenlandske selskaper som er fritatt for beskatning i hjemlandet.

I 2008 tok ESA en klagesak opp med norske myndigheter, hvor spørsmålet var om det brøt med de fire friheter å nekte fritak for kildeskatt på utbytte betalt fra norske selskaper til EØS-selskaper, utelukkende av den grunn at mottakerselskapene ikke var skattepliktige til sine EØS-hjemstater. I juni 2009 fastslo EU-domstolen i den såkalte *Aberdeen*²-saken at Finland ikke kunne nekte fritak for kildeskatt på utbytte på det grunnlag at mottakerselskapet ikke var underlagt alminnelig skatteplikt i sin hjemstat Luxembourg. EU-domstolen aksepterte ikke finske skattemyndigheters synspunkt om at det luxembourgske selskapet kunne nektes skattefritak på grunn av sin manglende skatteplikt til hjemstaten. En slik praksis ville ifølge domstolen innebære en ulovlig diskriminering etter EU-reglene. Dette gjaldt selv om de finske selskapene omfattet av de aktuelle fritaksreglene, var alminnelig skattepliktige til Finland for sine øvrige inntekter.

Siden EØS-avtalen har samme nedslagsfelt som EU-reglene på dette området, rettet norske myndigheter seg etter slutningen i dommen. I brev til Skattedirektoratet av 29. september 2009

og i etterfølgende brev til ESA av 16. oktober 2009 uttalte departementet at man ikke lenger ville anse inntekt til/fra selskaper hjemmehørende i EØS for å falle utenfor fritaksmetoden bare på det grunnlag at selskapet var fritatt for alminnelig skatteplikt i sin hjemstat. Manglende skatteplikt til EØS-hjemstaten var med andre ord ikke lenger et relevant sammenligningskriterium.

For selskaper hjemmehørende *utenfor EØS* vil Norge imidlertid ikke være bundet av fellesskapsrettens begrensninger. Det vil her være norsk internrett som danner rammen for hvilke faktorer som kan vektlegges ved sammenligningen. Således vil skattemyndighetene fremdeles kunne avvise anvendelse av fritaksmetoden på aksjeinntekt innvunnet av selskaper utenfor EØS dersom selskapet er generelt fritatt for skatt til sin hjemstat. Dette kan være aktuelt i tilfeller hvor det utenlandske selskapet driver skattepliktig virksomhet i Norge gjennom en norsk filial eller gjennom sin deltakelse i et deltakerlignet selskap, og har aksjeinntekter tilknyttet denne virksomheten.

(ii) Kriteriet selvstendig skattesubjekt

I utgangspunktet er de norske selskapene som er omfattet av fritaksmetoden, selvstendige skattesubjekter. Det vil si at det er selskapene selv som blir løpende beskattet for inntektene. Deltakerne i selskapet (normalt aksjonærer) blir ikke beskattet før selskapet eventuelt videreutdeler inntektene til deltakerne, eller deltakerne realiserer andelen. I selskaper som ikke er selvstendige skattesubjekter, blir inntektene derimot beskattet løpende hos deltakeren og ikke hos selskapet som sådant, derav betegnelsen deltakerlignede selskaper, se kapittel 7. De sistnevnte selskapstypene betegnes som skattemessig transparente.

I den grad utenlandske selskaper ikke anses som selvstendige skattesubjekter, vil de ikke være sammenlignbare med de norske selskapene omfattet av fritaksmetoden. Dette gjelder enten selskapet er hjemmehørende innenfor eller utenfor EØS. Hvis Norge og hjemstaten legger ulike prinsipper til grunn for hvorvidt et selskap skal regnes som et selvstendig skattesubjekt, for eksempel slik at Norge anser selskapet som et eget skattesubjekt mens hjemstaten anser selskapet som transparent, er den tradisjonelle oppfatningen at det er den norske klassifikasjonen som skal legges til grunn. De norske reglene for hva som utgjør et selvstendig skattesubjekt, er igjen knyttet til enhetens selskapsrettslige karakteristika. Fellestrekket er at dette er selskapstyper med begrenset ansvar, jf. skatteloven § 2–2.

² Sak C-303/07

Det kan imidlertid diskuteres om de *selskapsrettslige* særtrekkene ved selskapene er det mest treffende sammenligningsgrunnlaget i alle sammenhenger. I visse tilfeller vil det prinsipielt sett kunne være vel så relevant hvordan det utenlandske selskapet blir klassifisert skattemessig i sin hjemstat, som hvordan ansvarsforholdene og andre selskapsrettslige forhold er innrettet.

Det er redegjort for den norske fortolkningen av sammenlignbarhetskravet i brevet til ESA av 16. oktober 2009 nevnt ovenfor. Departementet vil arbeide videre med kriteriene som skal legges til grunn ved konflikt mellom hvordan et selskap defineres skatterettslig etter henholdsvis norsk og utenlandsk rett.

Uansett har kravet om at selskapet skal være et selvstendig skattesubjekt mistet noe av sin betydning. Det skyldes at det på flere områder er blitt innført tilsvarende fritaksregler for deltakerlignede selskaper som for aksjeselskaper mv., se skatteloven §§ 10–40 ff samt § 2–38 annet ledd b), jf. tredje ledd e). Innenfor sitt virkeområde får disse reglene også anvendelse for utenlandske selskaper. Endringene har vært nødvendige for å unngå beskatning i kjede innenfor selskapssektoren. Dobbeltskatning kan bli aktuelt dersom deltakeren beskattes løpende for det deltakerlignede selskapets overskudd samtidig som overskuddet også beskattes ved utdeling eller ved realisasjon av deltakerandelen. Se nærmere om deltakerlignede selskaper i kapittel 7.

Skillet mellom deltakerlignede selskaper og selskaper som er egne skattesubjekter, har imidlertid fremdeles betydning i visse sammenhenger. For eksempel gjelder det forskjellige fritaksregler ved realisasjon av andel i deltakerlignet selskap og realisasjon av andel i aksjeselskap mv. Ved utbytte fra norske selskaper til utenlandske selskaper vil skillet ha betydning for hvilket nivå i eierkjeden fritaksmetodens vilkår skal vurderes på.

(iii) Helhetsvurdering

Det må understrekes at sammenligningen av norske og utenlandske selskaper skal skje etter en konkret helhetsvurdering. Det kan dermed tenkes andre faktorer ved det utenlandske selskapet enn dem som er nevnt ovenfor, som kan indikere større eller mindre grad av likhet med kvalifiserende norske selskaper. Slike faktorer kan for eksempel være type organisasjon/struktur eller selskapsrettslige særegenheter.

9.8.4 Mulighet for endringer som motvirker skatteomgåelse

Som det framgår av gjennomgangen ovenfor setter EØS-avtalen og tilhørende EU-/EØS-praksis skranker for hvilke begrensninger man kan gjøre i fritaksmetodens anvendelse overfor selskaper hjemmehørende i EØS. Dersom anvendelsen på inntekt til og fra selskaper hjemmehørende i EØS skal begrenses ytterligere i den hensikt å motvirke skatteomgåelser, bør det eventuelt vurderes å begrense anvendelsen tilsvarende på inntekter mellom norske selskaper, slik at det ikke oppstår forskjellsbehandling i strid med EØS-retten.

En del dommer avsagt av EU-domstolen³ etter at fritaksmetoden ble innført, åpner imidlertid for at regler om fradrag («credit») i norsk skatt for underliggende selskapsskatt betalt i selskapets hjemstat, på nærmere vilkår kan benyttes som alternativ til skattefritak på aksjeinntekter som norske selskaper mottar fra utenlandske selskaper (inngående utbytte/gevinst). En slik fradragsløsning i stedet for å gi fritak på utenlandsinntekter, er i henhold til EU-rettspraksis tillatt også når det mellom *norske* selskaper gis fullt fritak. Bakgrunnen er at EU-domstolen anser det for å være opp til den aktuelle EU/EØS-staten å fastlegge om, og på hvilken måte, kjedebeskatning skal unngås, så lenge den totale skattebelastning i mottakerstaten på utenlandsk aksjeinntekt ikke blir høyere enn på innenlandsk aksjeinntekt. Felleskapsretten anses med andre ord ikke til hinder for nasjonale regler som sikrer lik samlet skattebyrde på aksjeinntekter fra utlandet som på innenlandsk aksjeinntekt. Departementet vil vurdere nærmere om fritaksmetoden bør endres på bakgrunn av denne EU-rettspraksisen.

Når det gjelder utgående utbytte, innebærer andre avgjørelser fra EU-domstolen at felleskapsretten ikke er til hinder for at en stat illegger kilde-skatt på utbytte som utdeles til selskaper hjemmehørende i andre EØS-stater, selv om det gjelder fritak på utdelinger mellom innenlandske selskaper. Det er imidlertid da en forutsetning at det gis fullt fradrag for den norske kildeskatten i den andre staten.

Departementet vil generelt følge nøye med i utviklingen av felleskapsretten på området og eventuelt foreta tilpasninger i det norske regelverket dersom rettsutviklingen skulle tilsi det.

³ Se sakene C-446/04, C-201/05, C-436/08 og C-437/08

9.8.5 Særlig om beskatning av norskkontrollerte utenlandske selskaper (NOKUS)

Det gjelder særskilte regler for beskatning av eier av norskkontrollerte selskaper hjemmehørende i lavskatteland (NOKUS-reglene). Formålet med NOKUS-reglene er å hindre skattemotivert kapitalflukt og omgåelse ved at skattytere investerer og samler opp overskudd i selskaper hjemmehørende i lavskatteland, slik at norsk beskatning unngås.

NOKUS-reglene innebærer at norske skattytere som kontrollerer selskap hjemmehørende i lavskatteland, beskattes løpende i Norge for sin andel av overskuddet i selskapet, dvs. uavhengig av om selskapet utdeler utbytte til skattyter. Norsk kontroll anses som hovedregel å foreligge når minst halvparten av selskapets andeler eller kapital direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av norske skattytere. Det foretas ikke NOKUS-beskatning av norske eiere i selskaper hjemmehørende i land Norge har skatteavtale med, med mindre selskapets inntekter hovedsakelig er av passiv karakter.

I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) er NOKUS-reglene ansett som et viktig virkemiddel for å forhindre at fritaksmetoden gir incentiver til skattemessige tilpasninger over landegrensene. Dette synspunktet var særlig aktuelt innenfor EØS siden fritaksmetoden får generell anvendelse for EØS-selskaper, dvs. også når selskapet er hjemmehørende i et lavskatteland.

Etter at fritaksmetoden trådte i kraft, har imidlertid rettsutviklingen innenfor EU/EØS gått i retning av å innskrenke adgangen til slik beskatning som hjemles i NOKUS-reglene, dvs. beskatning av ett skattesubjekt for løpende overskudd i et annet. *Cadbury/Schweppes*-dommen beskrevet under avsnitt 9.8.2 er den sentrale dommen på området. I tråd med denne avgjørelsen ble NOKUS-reglens anvendelse innenfor EØS snevret inn med virkning fra 2007. Fra dette tidspunktet kan man ikke lenger skatlegge eier for løpende overskudd i det kontrollerte selskapet dersom selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet innenfor EØS (*realitetskravet*). Realitetskravet for å unngå NOKUS-beskatning vurderes normalt etter samme retningslinjer som realitetskravet for å omfattes av fritaksmetoden, se også her avsnitt 9.8.2 ovenfor.

Utenfor EØS, samt innenfor sitt avgrensede virkeområde i EØS, vil imidlertid NOKUS-reglene fremdeles være viktige for å motvirke skattemessige tilpasninger. NOKUS-reglene vil i disse tilfellene, sammen med begrensningene i fritaksmetoden redusere mulighetene for å ta hjem inntekter fra lavskatteland uten beskatning.

I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) er det varslet at departementet tar sikte på å gjennomgå NOKUS-reglene på mer generelt grunnlag. Departementet vil arbeide videre med en slik gjennomgang, med henblikk på eventuelle utvidelser av virkeområdet og gjennomføring av andre hensiktsmessige endringer.

10 Formuesskatten

10.1 Sammendrag

Formuesskatten ble vurdert både i forbindelse med 1992-reformen og 2006-reformen. Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14) anbefalte å videreføre formuesskatten for personer både ut fra hensynet til fordeling og effektiv ressursbruk. Skatteutvalget (NOU 2003: 9) mente derimot at utviklingen med økt kapitalmobilitet og sterkere skattekonkurranse mellom land tilsa at formuesskatten burde trappes gradvis ned og erstattes med økt skatt på fast eiendom. Bondevik II-regjeringen fulgte opp Skatteutvalgets forslag om å trappe ned formuesskatten med sikte på avvikling, men ikke at dette skulle motsvares av økt skatt på eiendom.

Regjeringen har fra den overtok høsten 2005 vært opptatt av å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet, og av at formuesskatten skulle spille en viktig rolle i fordelingspolitikken. I forbindelse med Regjeringens oppfølging av skattereformen har derfor formuesskatten blitt et mye sterkere fordelingspolitisk supplement til inntektsskatten enn den var under Bondevik II-regjeringen. De med store nettoformuer betaler nå en større andel av formuesskatten. Kombinasjonen av bredere grunnlag og sterk økning i bunnfradrag har gjort at om lag 500 000 færre personer betaler formuesskatt enn i 2005, mens de som betaler formuesskatt, bidrar med mer per person.

Formuesskatten, sammen med inntektsbeskatningen av kapital, påvirker både sparing og investeringer. Høy samlet skatt på kapital reduserer lønnsomheten av å spare. Dermed medvirker formuesskatten isolert sett til å redusere lønnsomheten av å investere for norske investorer. Men investeringer i Norge blir i utgangspunktet ikke mindre interessante for norske investorer enn investeringer i utlandet. Derimot kan formuesskatten i noen grad begrense kapitaltilgangen for bedrifter som ikke har tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet og dermed er henvist til det norske markedet. Det kan bety at nivået på investeringer i norsk næringsliv kan bli påvirket. Dessuten er det fortsatt ulikheter i verdsettingen i formuesskatten som påvirker lønnsomheten av å investere i ulike formuesobjekter og dermed den

samlede avkastningen av kapitalen. Vridningene på investeringene kan dempes ved å redusere forskjellen i effektive skattesatser mellom ulike formuesobjekter. Samlet sett er det en avveining i formuesskatten mellom hensynet til fordeling og hensynet til næringsdrivendes rammebetingelser og effektiv ressursbruk.

Det er derimot ingen god løsning å innføre formuesskatefritak for såkalt arbeidende kapital, slik blant andre NHO går inn for. Et fritak for «arbeidende» kapital kommer i konflikt med hensynet til likebehandling av ulike virksomhetsformer og typer kapital, har dårlige fordelingsvirkninger, vil medføre store administrative problemer for skattemyndighetene og gir nye muligheter for skattetilpasninger. Regjeringen går derfor ikke inn for å innføre et slikt fritak.

Regjeringen vil derimot opprettholde formuesskatten, men arbeide for endringer som bidrar til mer rettferdig fordeling og bedre rammebetingelser for norsk næringsliv, i tråd med den politiske plattformen i Soria Moria II. En vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettene.

10.2 Formuesskattens rolle i skattereformene 1992 og 2006

Det todelte inntektsskattesystemet fra skattereformen 1992 kjennetegnes ved relativt lav og flat skatt på kapitalinntekt og progressiv og høyere skatt på arbeidsinntekt. Formuesskatten supplerer dermed inntektsskattesystemet ved å utjevne den samlede skatten på kapital og arbeid. Aarbakkegruppen, som i NOU 1989: 14 *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform* kom med forslagene som ledet fram til skattereformen 1992, argumenterte for å videreføre formuesskatt for personer både ut fra hensynet til fordeling og hensynet til effektiv ressursbruk:

«Formue er i seg selv et like godt egnet skattegrunnlag som for eksempel inntekt. Dessuten virker formuesskatten som en rimelig tilleggsskatt på kapitalinntekt sammenlignet med arbeidsinntekt, noe som er spesielt viktig i det systemet for

inntektsskatt som gruppen foreslår og forutsetter. Formuesskatten er dessuten en form for kapitalbeskatning som ikke innebærer innlåsningsvirkninger. Den er også egnet til å tjene et utjevningsformål.»

Aarbakkegruppens forslag om å fjerne formuesskatteplikten for selskaper ble fulgt opp i forbindelse med 1992-reformen. Begrunnelsen var at en formuesskatt for selskaper ikke tjener utjevningsformål like godt som formuesskatt for personer. Det er de personlige eierne og deres samlede formuesforhold som er relevante i en fordelingssammenheng.

Aarbakkegruppens anbefalinger om endringer i formuesskatten for personer ble imidlertid ikke fulgt opp. Mens 1992-reformens prinsipp om brede grunnlag og lave satser fikk godt gjennomslag i inntektsbeskatningen, fortsatte formuesskatten å være kjennetegnet ved høye satser, smale grunnlag og forskjellsbehandling av ulike formuesplasseringer.

Skatteutvalget (NOU 2003: 9) vurderte formuesskatten i sammenheng med andre skatter på formue, blant annet eiendomsskatt og arveavgift. Utvalget mente at en stor svakhet ved alle disse skatteformene var den lave og varierende verdsettingen av ulike formuesobjekter, og pekte på at dette gir et stort tap for samfunnet fordi ressursene ikke brukes der de kaster mest av seg. Utvalget understrekte viktigheten av å legge markedsverdier til grunn for verdsettingen både for formuesskatt, eiendomsskatt, arveavgift og den daværende fordelsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig, og viste til at *«markedsverdier gir det beste uttrykket for skatteevne og det beste grunnlaget for en rettferdig beskatning og verdivurdering på tvers av formuesobjekter»*.

Skatteutvalget mente at formuesskatten gradvis burde erstattes av økt skatt på eiendom ved å trappe opp fordelsbeskatningen eller innføre en obligatorisk eiendomsskatt. Utvalget mente et slikt skift fra skatt på finanskapital til skatt på fast eiendom ville gjøre skattesystemet bedre tilpasset den internasjonale utviklingen med mer mobil kapital og økt skattekonkurranse mellom land. Utvalget la ikke særlig vekt på at formuesskatten er en residensbasert skatt, det vil si at formuesskatten avhenger av skattyterens bosted og ikke hvilket land vedkommende investerer i. Dette skulle i utgangspunktet tilsi at det ikke var noe problem at ulike formuesobjekter har varierende mobilitet mellom land. Utvalget la derimot betydelig vekt på *«at landene er kommet forholdsvis kort i å utvikle systemer for rapportering av personers*

inntekts- og formuesforhold på tvers av land, og at mulighetene og risikoen for skattemotivert flytting av finansformue mellom land er til stede».

Blant annet i sitt budsjettforslag for 2006 fulgte Bondevik II-regjeringen opp Skatteutvalgets forslag om å trappe ned formuesskatten med sikte på avvikling, men ikke at dette skulle motsvares av økt skatt på eiendom. Tvert imot reduserte Bondevik II-regjeringen den samlede skatten på eiendom betydelig gjennom avviklingen av fordelsbeskatningen av egen bolig i 2005. Den planlagte utfasingen av formuesskatten ble i stedet koblet til den økte skatten på høy eieravkastning, jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) *Om skattereform*:

«Etter Regjeringens syn vil aksjonærmodellen balansere effektivitets- og fordelingshensyn på en bedre måte, ved at kapitalen først skattlegges når den tas ut av selskapet. Et skifte i vektleggingen av kapitalbeskatningen fra formue til inntekt vil bringe Norge nærmere beskatningspraksis i andre land.»

Stoltenberg II-regjeringen fortsatte gjennomføringen av skattereformen da den overtok etter Bondevik II-regjeringen høsten 2005, men hadde et annet syn på særlig formuesskattens rolle i reformen. Etter Regjeringens vurdering var det ikke nødvendig å gi omfattende lettelser i formuesskatten for å nå målene med reformen. Regjeringen foreslo derfor i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006) å reversere Bondevik II-regjeringens formuesskattelettelser i statsbudsjettet for 2006, og begynte i stedet arbeidet med å gjøre formuesskatten mer omfordelende og mindre vridende.

Regjeringen mener at skattereformen 2006 ikke røkkes ved Aarbakkegruppens begrunnelse for å videreføre formuesskatten i et todelt inntektsskattesystem. Kapitalinntekt skattlegges i gjennomsnitt fortsatt lavere enn arbeidsinntekt, til tross for at det med aksjonærmodellen har kommet inn en ekstraskatt på aksjeinntekt over risiko-fri avkastning. Denne ekstraskatten er imidlertid ikke tilstrekkelig for å ivareta fordelingshensyn. Ekstraskatten gir heller ikke en progressiv skattlegging av aksjeinntekt siden den er uavhengig av aksjonærens samlede inntekt og skjermingsfradraget er proporsjonalt med investert beløp.

Formuesskatten er et viktig supplement til aksjonærmodellen, og den er også progressiv som følge av bunnfradraget. Formuesskattens utfyllende rolle til inntektsskatten illustreres i figur 10.1. Figur 10.1A viser hvor mye de 1 pst. med størst nettoformue (personer med nettoformue over 4,4 mill. kroner) betalte i formuesskatt

relativt til inntektsskatt i 2009, målt som andel av bruttoinntekt. For de 0,1 pst. med størst nettoformue (personer med nettoformue over 26,2 mill. kroner) betyr formuesskatten vel så mye som inntektsskatten, og bidrar til å heve gjennomsnittlig skatt i prosent av bruttoinntekten fra om lag 25 pst. til nesten 60 pst. Figur 10.1B viser at skattesystemet ville vært regressivt (dvs. lavere skatt i prosent av bruttoinntekt jo høyere bruttoinntekten er) på de aller høyeste bruttoinntektsnivåene dersom en ikke hadde en formuesskatt. Dessuten sikrer formuesskatten at personer med svært høye formuer, men lav årlig skattepliktig inntekt i forhold til inntektsmulighetene formuen gir, betaler skatt løpende. Dette er viktig for skattesystemets legitimitet.

Kombinasjonen av utbytteskatt med skjerming og formuesskatt sikrer dermed en god balanse mellom hensynet til verdiskaping og hensynet til fordeling.

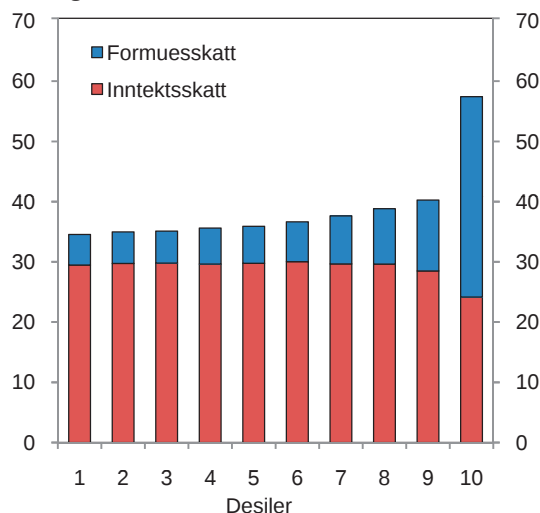
Fritaksmetoden og aksjonærmodellen sammen med formuesskatten er etter departementets syn også godt tilpasset utviklingen med økt internasjonal konkurranse om skattegrunnlagene og mobile ressurser. Denne utviklingen kan tilsi at mer vekt legges på å skattlegge kapitalen på de personlige eiernes hånd relativt til på selskapsnivå. Sagt på en annen måte bør en legge en større vekt på skatter som avhenger av skatteytens bosted (residensbaserte skatter) og mindre på skatter som avhenger av hvor inntekten opptjenes.

Residensbasert beskatning betyr at en norsk, personlig eier må flytte ut av landet dersom vedkommende på lovlig vis skal unngå formuesskatt og utbytteskatt på sine investeringer. Som Skatteutvalget pekte på, er det riktignok en viss risiko for skatteunndragelse når midler plasseres i utlandet. Departementet mener imidlertid at denne risikoen er redusert siden utvalget la fram sin innstilling i 2003. Norge har i dag undertegnet avtaler med over 110 land som gir adgang til å innhente inntekts- og eierskapsopplysninger til blant annet fast eiendom for skatteformål. Over 30 av disse avtalene er inngått med lavskatteland (skatteparadis). Noen av disse avtalene, blant annet med de nordiske landene, omfatter automatisk rapportering av blant annet visse inntekter samt eierskapsopplysninger og eierskifter til fast eiendom. Når Norge tiltrer EUs Sparedirektiv, vil automatisk utveksling av skatteopplysninger øke betydelig.

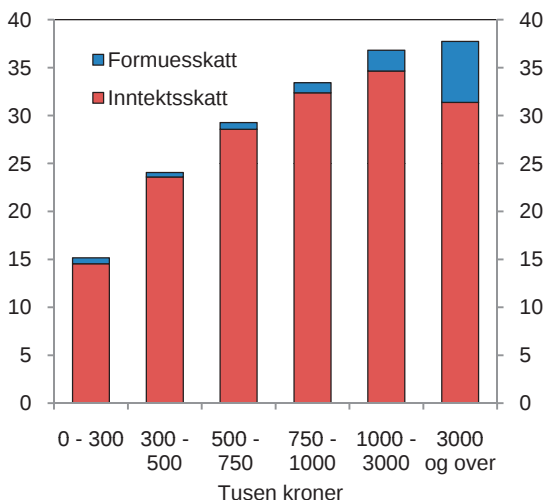
På denne bakgrunn mener Regjeringen at skattereformen 2006 ikke har svekket begrunnelsen for formuesskatt, heller tvert imot.

Skatt som andel av bruttoinntekt i 2009

A. De 1 pst. med størst nettoformue. Personene er gruppert i ti like store grupper etter stigende nettoformue. Prosent.



B. For ulike intervaller for bruttoinntekt. Prosent.



Figur 10.1 Skatt som andel av bruttoinntekt i 2009. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

10.3 Endringer i formuesskatten siden 2005

Regjeringen har siden 2005 gjennomført flere endringer i formuesskatten som både har forbedret fordelingsprofilen og utvidet skattegrunnlaget.

Bunnfradraget var i 2005 151 000 kroner, også for ektepar som lignedes felles for formue. Det innebærer en forskjellsbehandling av samboere og ektepar fordi hver samboer fikk hvert sitt bunnfradrag, mens ektefellene kun delte på ett bunnfradrag. Fra 2006 fikk ektefeller hvert sitt bunnfradrag.

drag. Bunnfradraget er blitt økt kraftig etter dette, og utgjør 700 000 kroner i 2011. Det vil si at ektepar får skjermet 1,4 mill. kroner av nettoformuen sin fra formuesskatt. Samlet sett har bunnfradraget blitt mer enn firedoblet for enslige og mer enn nidoblet for ektepar siden 2005. Dette har medført at andelen av skattyterne som betaler formuesskatt, er redusert fra 33 pst. i 2005 til anslagsvis 17 pst. i 2011.

I 2005 ble det gitt en særskilt *rabatt i verdsettingen av aksjer og andeler i verdipapirfond* på 35 pst. Regjeringen reduserte aksjerabatten til 20 pst. i 2006 og 15 pst. i 2007, og avviklet rabatten fra 2008.

80-prosentregelen ga i 2005 nedsatt formuesskatt dersom formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt oversteg 80 pst. av skattyterens alminnelige inntekt. Skatten av nettoformue over 1 mill. kroner kunne likevel ikke settes lavere enn 0,6 pst. av den overskytende formuen. Det var i første rekke de mest velstående som fikk redusert skatt med denne regelen, og for denne gruppen innebar 80-prosentregelen i praksis en redusert formuesskattesats fra 1,1 pst. til 0,6 pst. Regjeringen så ingen hensikt i å beskytte de mest velstående med en slik særregel, og valgte derfor å stramme inn 80-prosentregelen i 2008 ved å heve satsen fra 0,6 til 0,8 pst. I 2009 ble regelen fjernet.

Ligningsverdiene av bolig og næringseiendom hadde i mange tiår framstått som nokså vilkårlige og urettferdige. De hadde ofte blitt holdt nominelt uendret i de årlige budsjettene og kun unntaksvist blitt oppjustert, og da med samme proSENTSats for alle eiendommer. Dette bidro langt på vei til å viske ut sammenhengen mellom eiendommenes markedsverdi og ligningsverdi. Dyre boliger i sentrale strøk hadde eksempelvis ofte svært lav ligningsverdi i forhold til markedsverdi. Slike utslag bidro til å uthule formuesskattegrunnlaget. De nye verdsettingssystemene for bolig og næringseiendom som ble innført i 2009/2010, gjenopprettet langt på vei sammenhengen mellom eiendommenes ligningsverdi og markedsverdi. Ligningsverdien av primærboligen, boligen en selv bor i, skal i dag utgjøre 25 pst. av anslått markedsverdi, mens ligningsverdien av næringseiendom og sekundærboliger skal utgjøre 40 pst. av anslått markedsverdi.

Regjeringens endringer siden 2005 har gjenomgående hatt gode fordelingsvirkninger, jf. tabell 10.1. Personene med de høyeste inntektene har fått større skjerpelser enn hva tabellen viser fordi virkningen av å fjerne 80-prosentregelen ikke er inkludert. Statistikk fra 2008 viser at de 1 000 personene med høyest alminnelig inntekt

hadde en gjennomsnittlig nedsettelse i formuesskatten på om lag 80 000 kroner som følge av 80-prosentregelen.

10.4 Formuesskattens virkninger på ressursbruken

10.4.1 Virkninger på sparing og investeringer mv.

Formuesskatten kan påvirke ressursbruken på flere måter. For det første vil formuesskatten redusere den samlede private sparingen i Norge som følge av at alle som er bosatt i Norge, får en lavere avkastning ved å spare. Den endelige virkningen på samlet sparing vil imidlertid avhenge av det samlede nivået på kapitalbeskatningen, der både formuesskatten, skatten på alminnelig inntekt og utbytteskatten inngår, og av hvor følsom sparingen er for endring i den samlede avkastningen etter skatt.

For det andre vil formuesskatten, slik den i dag er innrettet, endre sammensetningen av sparingen. Fast eiendom, som bolig og næringseiendom, er gjennomgående lavere verdsett enn finansiell formue, som aksjer og bankinnskudd. Dette bidrar til at det relativt sett spares mer i eiendom enn hva som ville vært tilfelle uten formuesskatt. Utformingen av formuesskatten reduserer dermed den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen av kapitalen.

For det tredje gir formuesskatten isolert sett et insentiv til å flytte fra Norge og bosette seg i et land som ikke har formuesskatt. Potensialet for å spare formuesskatt er naturlig nok høyest for personer med de største nettoformuene. Hvor en velger å bosette seg, vil likevel i all hovedsak og for de aller fleste bli bestemt av andre forhold enn hensynet til å spare skatt. Blant annet kan tilknytningen til hjemlandet og språklige og kulturelle barrierer ved flytting gjøre personer mindre mobile mellom land. Det antas at dagens formuesskatt har en beskjeden virkning på utflytting fra Norge.

Formuesskatten vil i utgangspunktet ikke gjøre investeringer i Norge mindre interessante for norske investorer enn investeringer i utlandet. Dette skyldes at formue beskattes etter residensprinsippet, som innebærer at formuesskatten ikke skal avhenge av hvor sparingen kanaliseres. Formue i utlandet skal formuesbeskattes på lik linje med formue i Norge. Formuesskatten skal derfor ikke ha betydning for lønnsomheten av å investere i Norge sammenlignet med å investere i andre land.

Tabell 10.1 Gjennomsnittlig endring i formuesskatt¹ med 2011-regler sammenlignet med framførte 2005-regler i ulike intervaller for bruttoinntekt. Alle personer 17 år og eldre. Kroner. Negative tall betyr lettelse

Bruttoinntekt. Tusen kroner	Antall	Endring i formuesskatt. Alle personer. Mill. kroner	Gjennomsnittlig endring i formuesskatt. Kroner	Gjennomsnittlig endring i formuesskatt for de som berøres. Kroner (Andel som berøres i parentes)
0 – 150.....	558 600	10	0	100 (18)
150 – 200.....	350 400	-170	-500	-1 300 (36)
200 – 250.....	348 000	-180	-500	-1 400 (38)
250 – 300.....	338 300	-180	-500	-1 500 (37)
300 – 350.....	347 300	-140	-400	-1 200 (33)
350 – 400.....	359 200	-100	-300	-1 000 (29)
400 – 450.....	324 200	-50	-200	-700 (26)
450 – 500.....	270 700	-30	-100	-400 (26)
500 – 600.....	341 600	20	0	200 (28)
600 – 750.....	239 300	140	600	2 000 (30)
750 – 1 000.....	158 000	230	1 400	4 300 (33)
1 000 – 2 000.....	106 800	590	5 500	13 000 (43)
2 000 – 3 000.....	12 400	290	23 000	39 100 (59)
3 000 og over.....	8 600	780	90 600	120 300 (76)
I alt	3 763 500	1 190	300	1 100 (30)

¹ Inkluderer ikke endringer i 80-prosentregelen. Avrundet til nærmeste 100 kroner.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Derimot vil formuesskatten isolert sett redusere lønnsomheten av å investere for norske investorer. Formuesskatten vil øke investorenes avkastningskrav før skatt, som er prisen på norsk kapital. Selv om formuesskatten kan gjøre noen investeringer ulønnsomme for norske investorer, er det i utgangspunktet rimelig å tenke seg at investeringer i Norge som kan betale prisen for kapital på verdensmarkedet, kan bli finansiert av utenlandsk kapital. Kapitalkostnaden for utenlandsk kapital kan være lavere enn kravet norske investorer setter når de også må dekke inn formuesskatten.

Ikke alle bedrifter i Norge har lik tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet. Noen bedrifter kan i større grad være henvist til det norske markedet. For eksempel kan det være bedrifter i oppstartsfasen som er avhengige av at det skytes inn norsk egenkapital for at prosjekter skal bli gjen-

nomført, jf. også begrunnelsen for skjermingsfradraget i aksjebeskatningen i kapittel 6.

Oppsummert er det en rimelig antagelse at den norske formuesskatten i noen grad kan begrense kapitaltilgangen til norske bedrifter, og at nivået på og sammensetningen av investeringer i norsk næringsvirksomhet kan bli påvirket av formuesskatten.

10.4.2 Virkninger av endringene i formuesskatten siden 2005

Endringene i formuesskatten siden 2005 har bidratt til at skattegrunnlagene i større grad avspeiler reelle verdier. Fjerning av aksjerabatten og 80-prosentregelen har i så måte vært skritt i riktig retning. Kombinasjonen av bredere grunnlag og sterk økning i bunnfradrag har gjort at om lag 500 000 færre personer betaler formuesskatt

enn i 2005, mens de som betaler formuesskatt, bidrar med mer per person.

Men det er fortsatt et problem at de reelle formuesskattesatsene, dvs. de faktiske formuesskattesatsene når det tas hensyn til eventuelle rabatter i verdsettingen mv., varierer mye for ulike formuesobjekter, jf. figur 10.2. Fast eiendom er fortsatt betydelig skattefavorisert i formuesskatten.

Endringene i formuesskatten har gitt skjerper til mange næringsdrivende som betaler formuesskatt, spesielt de som driver virksomheten gjennom aksjeselskap. Siden 2005 har den reelle formuesskattesatsen økt vesentlig for aksjer. Den reelle formuesskattesatsen for børsnoterte aksjer har økt fra 0,72 pst. til 1,1 pst. for eiere som ikke var omfattet av 80-prosentregelen, og fra 0,39 pst. til 1,1 pst. for de (relativt få) som var omfattet.

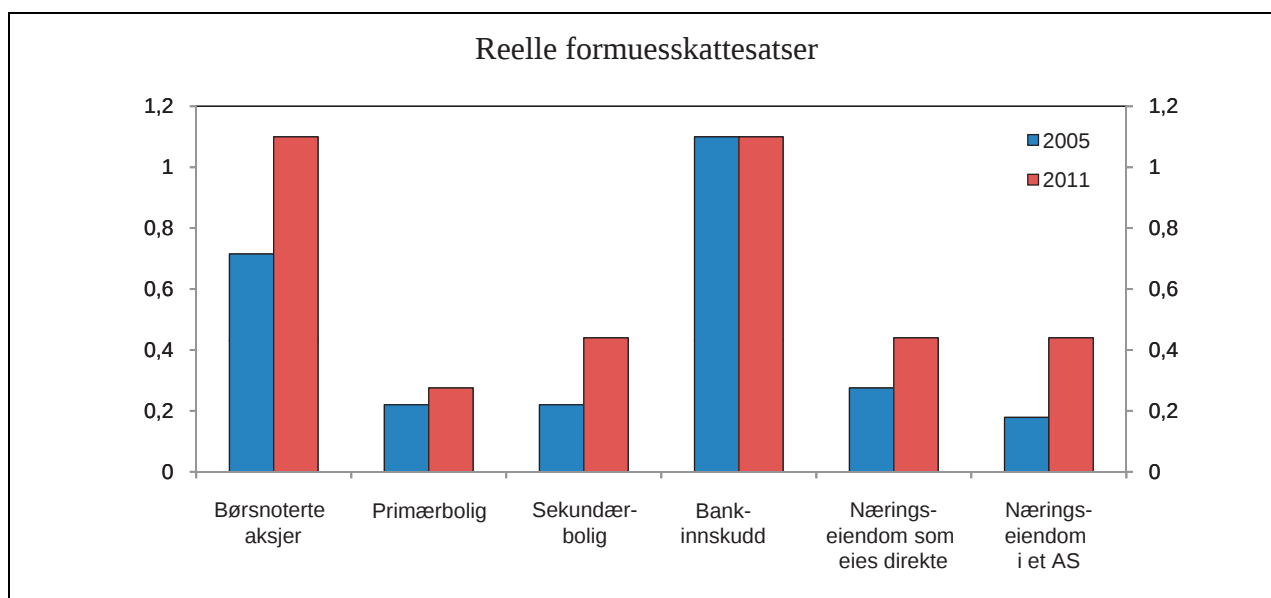
Endringene i formuesskatten har slått ulikt ut for ulike grupper av eiere i norsk næringsliv. Aksjeeiere som har blitt berørt av regelendringene siden 2005, betaler i gjennomsnitt om lag 8 000 kroner mer i dag enn de ville ha gjort med 2005-regler. Næringsvirksomhet organisert i enkeltpersonforetak er ikke berørt av endringene i formuesbeskatningen av aksjer. Det anslås at selvstendig næringsdrivende uten aksjeformue i gjennomsnitt har fått netto lettelse i formuesskatten siden 2005. Om lag en tredel i denne gruppen har blitt påvirket av endringene i formuesskatten, og disse har fått gjennomsnittlige lettelse på om lag 900 kroner. Om lag halvparten av de selvstendig næringsdrivende i primærnæringene (uten aksjeformue) har blitt berørt av endringene i for-

muesskatten. Disse har i gjennomsnitt fått en lettelse på 1 400 kroner. Lettelserne for de selvstendig næringsdrivende har sammenheng med den kraftige økningen i bunnfradraget, mens aksjerabatten forklarer mesteparten av forskjellene mellom aksjeeiere og selvstendig næringsdrivende.

Regjeringen vil opprettholde formuesskatten, men arbeide for endringer som bidrar til mer rettferdig fordeling og bedre rammebetingelser for norsk næringsliv, i tråd med den politiske plattformen i Soria Moria II. Departementet vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettene. Et fritak for såkalt arbeidende kapital, som har fått stor oppmerksomhet de senere årene, vil derimot skape en stor ubalanse mellom næringshensyn og fordelingshensyn, jf. avsnitt 10.5.

10.5 Fritak for «arbeidende» kapital

Formuesskatten vies en del oppmerksomhet i den offentlige debatten om rammebetingelser for næringsvirksomhet i Norge. Fra flere hold har det vært hevdet at næringslivet bør skjermes fra formuesskatt. Det har derfor vært ytre et ønske, både fra næringslivet og flere politiske partier, om å frita såkalt arbeidende kapital fra formuesskatt. Et representantforslag fra Kristelig Folkeparti, Dokument nr. 8:10 S (2010–2011), om å frita «arbeidende» kapital ble senest lagt fram for Stortinget i oktober 2010. Videre har Alliansen for norsk privat eierskap, som er en sammenslutning av ulike næringslivsorganisasjoner, utarbeidet en



Figur 10.2 Reelle formuesskattesatser i 2005 og 2011. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

egen rapport om problemstillingen, «Formuesskatten – Fritak for arbeidende kapital».

Med «arbeidende» kapital siktes det gjerne til næringsrelatert formue, i motsetning til privatformue som bolig, fritidsbolig, bankinnskudd, obligasjoner mv. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvor grensen skal trekkes mellom kapital som «arbeider» på den ene siden og kapital som ikke «arbeider» på den andre. Alliansen for norsk privat eierskap argumenterer for en nokså bred avgrensning av «arbeidende» kapital. Andre mener at fritaket bør begrenses mer, for eksempel til driftsmidler i enkeltpersonforetak, mens de samme driftsmidlene skal formuesbeskattes dersom de eies gjennom et aksjeselskap.

Departementet viser til Skatteutvalget (jf. NOU 2003: 9), som sterkt frarådte fritak for «arbeidende» kapital i formuesskatten. Både brede avgrensninger og mer begrensede avgrensninger av «arbeidende» kapital er problematisk av flere grunner.

«Arbeidende» kapital er i seg selv et begrep som gir lite mening. Nesten all kapital er produktiv og arbeidende i siste instans. For eksempel vil bankinnskudd, som sjelden omtales som «arbeidende», kanaliseres til produktiv virksomhet gjennom kapitalmarkedene. Det er derfor kunstig å innføre et skarpt skille mellom «arbeidende» og «ikke-arbeidende» kapital. Det er nokså uklart hvor skillet eventuelt skulle gått, og det ville blitt vanskelig å foreta en grensedracting som ikke samtidig kunne blitt utnyttet til å tilpasse seg vekk fra formuesskatten. Spesielt ville det vært vanskelig å skille gjeld som knytter seg til «arbeidende» kapital, fra all annen gjeld en person måtte ha. Uten et vanntett skille som det er praktisk mulig å iverksette, ville det bli enkelt, særlig for velstående personer, å redusere formuesskatt gjennom tilpasninger. For eksempel kunne det tas opp lån med pant i bolig for å finansiere en investering i «arbeidende» kapital. Med 100 pst. formuesverdsetting av lånet og 100 pst. verdsettingsrabatt for «arbeidende» kapital ville dette være en enkel og effektiv måte å redusere formuesskatten på.

Aksjeformue ville også reist særlige avgrensingsproblemer på grunn av ulik verdsettingspraksis for børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer i formuesskatten. Mens børsnoterte aksjer i dag verdsettes til aksjenes markedsverdi (ut fra aksjekursen ved utgangen av inntektsåret), verdsettes ikke-børsnoterte aksjer til summen av de skattemessige verdiene av de enkelte eiendelene i selskapet, fratrukket gjelden. Dersom aksjeformue skulle omfattes av et fritak, måtte børsnoterte aksjer fritas fullt ut fordi det er aksjeverdien og

ikke de enkelte eiendelene i selskapet som verdsettes for formuesskatteformål. For ikke-børsnoterte aksjer kan en i prinsippet skille mellom ulike eiendeler avhengig av hvilken tilknytning de har til selve virksomheten i det ikke-børsnoterte selskapet. Dersom enkelte eiendeler ikke skulle omfattes, ville imidlertid fritaket forskjellsbehandlet børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer. Alt i alt ville det vært krevende å fastsette gode avgrensingsregler for aksjeformue som likebehandlet børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer på den ene siden, og samtidig likebehandlet aksjeformue og annen næringsformue på den andre siden.

Det bør være et mål at reglene skal virke mest mulig nøytralt uavhengig av hvordan sparingen er sammensatt og hvordan virksomhet er eid eller organisert. Det tilsier at de reelle formuesskattesatsene for ulike typer formue jevnes ut. Derimot er det ingen god løsning å innføre et nytt skille i formuesskatten som både skaper ny skattefavorisering og nye tilpasningsmuligheter. Bredere skattegrunnlag og lavere satser vil i større grad ivareta hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet.

Departementet vil også minne om den viktige fordelingspolitiske rollen formuesskatten har i skattesystemet. Den sørger for at de aller mest formuende personene i Norge betaler skatt løpende selv om de i enkelte år kan ha svært lav skattepliktig inntekt. Figur 10.1 illustrerer at formuesskatten er nødvendig for å sikre en reell progressivitet i beskatningen også blant de med de høyeste inntektene. Et bredt fritak for «arbeidende» kapital, for eksempel for all aksjeformue, ville langt på vei fjernet formuesskattens fordelingspolitiske betydning. Tabell 10.3 viser at et bredt fritak for alle næringsseiendeler, også all aksjeformue, ville gitt et provenytap på over 6 mrd. kroner i 2011 sammenlignet med gjeldende regler. Om lag 30 pst. av denne lettelsen ville gått til de snaut 9 000 personene med over 3 mill. kroner i bruttoinntekt. De uheldige fordelingsvirkningene skyldes både at høy inntekt ofte henger sammen med høy formue, og at personene med de høyeste inntektene gjennomgående har en vesentlig større andel av sin formue plassert i aksjer og andre verdipapirer enn andre inntektsgrupper, jf. figurene 3.1 og 3.2.

Et mer innsnevret fritak hvor avgrensningen av «arbeidende» kapital eksempelvis begrenses til kun driftsmidler i enkeltpersonforetak, vil være svært problematisk sett i lys av prinsippene bak skattereformene i 1992 og 2006. Et av hovedprinsippene var å utforme skattereglene mest mulig generelt for å unngå å skattefavorisere enkelte

Tabell 10.3 Endring i skatt med et bredt fritak for «arbeidende» kapital sammenlignet med 2011-regler i ulike intervaller for bruttoinntekt. Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelsar

Bruttoinntekt. Tusen kroner	Antall	Endring i skatt. Alle personer. Mill. kroner	Gjennomsnittlig endring i skatt. Kroner	Gjennomsnittlig endring i skatt for de som berøres. Kroner.
0 – 150.....	558 600	-250	-400	-9 500
150 – 200.....	350 400	-80	-200	-3 200
200 – 250.....	348 000	-100	-300	-3 500
250 – 300.....	338 300	-120	-300	-3 600
300 – 350.....	347 300	-130	-400	-4 100
350 – 400.....	359 200	-170	-500	-5 000
400 – 450.....	324 200	-180	-600	-6 100
450 – 500.....	270 700	-170	-600	-6 000
500 – 600.....	341 600	-330	-1 000	-7 800
600 – 750.....	239 300	-480	-2 000	-12 800
750 – 1 000.....	158 000	-600	-3 800	-17 800
1 000 – 2 000.....	106 800	-1 300	-12 200	-36 800
2 000 – 3 000.....	12 400	-600	-48 200	-91 100
3 000 og over.....	8 600	-1 900	-219 400	-320 300
I alt.....	3 763 500	-6 410	-1 700	-16 100

Kilde: Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt.

næringer eller virksomhetsformer. Et snevert fritak for arbeidende kapital vil bryte kraftig med dette prinsippet.

Ulike virksomhetsformer skal ivareta ulike behov. Næringsvirksomhet organisert som enkeltpersonforetak gir mulighet for å integrere den personlige økonomien og næringsvirksomheten. Blant annet kan eventuelt underskudd i virksomheten trekkes fra i annen inntekt. For å starte enkeltpersonforetak stilles det heller ikke krav til en minstekapital som i aksjeselskap, og de formelle kravene er mindre omfattende for enkeltpersonforetak. Dermed er terskelen for å starte næringsvirksomhet i enkeltpersonforetak lav, og mange virksomheter starter derfor som enkeltpersonforetak.

Etter hvert som virksomheten vokser vil det ofte være mer aktuelt å organisere den i et aksjeselskap. Aksjeselskapsformen kan gjøre det

enklere å hente inn kapital, blant annet ved å bringe inn flere eiere, og den enkelte aksjonærs risiko begrenses til selve aksjeinnskuddet. Aksjeselskapsformen egner seg altså godt for virksomheter som ønsker å vokse. Det vil derfor være dårlig næringspolitikk å innføre forskjellsbehandling i formuesskatten som kan hemme utviklingen av denne typen virksomheter.

Regjeringen vil på denne bakgrunn fraråde alle former for fritak for «arbeidende» kapital i formuesskatten.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet av 1. april 2011 om Evaluering av skattereforment 2006 blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS 04/2011

