



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 29

(2003–2004)

Om skattereform

Innhold

1	Regjeringens forslag til skattereform – utfordringer, mål og hovedtrekk	7	3	Internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk	24
1.1	Skattereform for økt verdiskaping og velferd	7	3.1	Innledning.	24
1.2	Utfordringer, mål og prinsipper	8	3.2	Internasjonalisering og skatt	25
1.3	Regjeringens forslag	11	3.3	Sammenligning av skattenivå i Norge og andre land	26
1.4	Fordelingsvirkninger.	14	3.3.1	Effektive skattesatser på investeringer.	26
1.5	Proveny og innfasing	15	3.3.2	Formelle skattesatser på kapital og arbeid.	27
2	Skaugutvalgets utredning	16	3.3.3	Skatt som andel av BNP	29
2.1	Utvalgets syn på hovedutfordringene knyttet til dagens skattesystem og forslag til endringer.	16	3.4	Internasjonale utviklingstrekk i skattleggingen	32
2.1.1	Skattesystemets rolle.	16	3.4.1	Beskatningen av selskap og aksjonær	32
2.1.2	Utvalgets syn på hovedproblemene i dagens skattesystem	16	3.4.2	Skattlegging av formue m.m.	33
2.1.3	En langsiktig og forutsigbar skattepolitikk	17	3.4.3	Europeisk integrasjon – EØS-avtalen som rammebetingelse for norsk skattelovgivning.	34
2.1.4	Næringsbeskatningen – skattegrunnlaget	17	4	Mål og prinsipper for skattesystemet	37
2.1.5	Personbeskatningen – skattegrunnlaget	18	4.1	Innledning.	37
2.1.6	Personbeskatningen – bunnfradragene mv.	19	4.2	Skattesystemets betydning for den økonomiske utviklingen etter 1992	39
2.1.7	Skattereglene for pensjonister mv..	20	4.3	Skatte- og avgiftssystemets rolle i den økonomiske politikken	40
2.1.8	Skattesatser for inntekter	20	4.3.1	Skatte- og avgiftssystemets hovedoppgaver.	40
2.1.9	Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen	20	4.3.2	Bruk av skatte- og avgiftspolitikken i forhold til andre virkemidler.	41
2.1.10	Skattlegging av formue, fast eiendom og arv.	20	4.3.3	Skatt og fordeling.	42
2.1.11	Forholdet til utlandet.	21	4.4	Betydningen av internasjonalt mobile skattegrunnlag.	44
2.1.12	Indirekte skatter.	21	4.5	En langsiktig og forutsigbar skattepolitikk	46
2.2	Høringsrunden	22	4.5.1	Utvalgets vurderinger og forslag	46
2.2.1	Innledning.	22	4.5.2	Høringsinstansenes syn	47
2.2.2	En langsiktig og forutsigbar skattepolitikk	22	4.5.3	Departementets vurdering	47
2.2.3	Skattegrunnlaget i næringsbeskatningen	22	5	Skattegrunnlaget i næringsbeskatningen mv.	49
2.2.4	Skattegrunnlaget i personbeskatningen.	22	5.1	Skaugutvalgets vurdering av reglene om fastsettelse av grunnlaget for beskatning av næringsinntekter mv.	49
2.2.5	Skattesatser	23	5.2	Departementets syn på hovedprinsippene i næringsbeskatningen	49
2.2.6	Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen	23			
2.2.7	Skattlegging av formue, fast eiendom og arv.	23			
2.2.8	Internasjonale forhold	23			
2.2.9	Indirekte skatter.	23			

5.3	Nærmere om Skaugeutvalgets konkrete forslag til endringer i næringsbeskatningen mv.	50	8.2	Hovedtrekkene i Skaugeutvalgets forslag	80
5.4	Høringsrunden	51	8.2.1	Formål og utforming	80
5.5	Departementets vurderinger.....	52	8.2.2	Økonomiske egenskaper ved aksjonærmodellen	80
6	Skattegrunnlaget i personbeskatningen	54	8.3	Høringsinstansenes synspunkter ..	82
6.1	Innledning	54	8.4	Departementets vurdering av aksjonærmodellen	84
6.2	Sentrale fradrag i inntekt og skatt. .	55	8.5	Nærmere om omgåelses- og tilpasningsmuligheter mv.....	85
6.2.1	Inntektsbegrep og standardfradrag	55	8.5.1	Forholdet mellom egenkapital og fremmedkapital.....	85
6.2.2	Særskilte inntektsfradrag.....	56	8.5.2	Utflytting	86
6.2.3	Sosialt begrunnede fradrag	57	8.5.3	Fastsettelse av skjermingsrenten ..	87
6.2.4	Fradrages virkning for proveny og fordeling	58	8.5.4	Kjøp av skjermingsfradrag ved årsskiftet	88
6.2.5	Administrative utfordringer knyttet til dagens fradrag og særordninger	60	8.5.5	Andre omgåelses- og tilpasningsmuligheter	89
6.2.6	Utvalgets vurdering av sentrale fradrag i inntekt og skatt	60	8.5.6	Anvendelsesområde.....	90
6.2.7	Særskilte inntektsfradrag – utvalgets vurdering.....	61	8.5.7	Praktisk gjennomføring – fastsettelse av kostpris	91
6.2.8	Sosialt begrunnede fradrag – utvalgets vurdering.....	63	9	Deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak – skjermingsmodellen	94
6.2.9	Høringsuttalelser	64	9.1	Innledning	94
6.2.10	Departementets vurdering av sentrale fradrag i inntekt og skatt. .	65	9.2	Gjeldende rett	95
6.3	Skattlegging av naturalytelser og godtgjørelser	66	9.3	Skaugeutvalgets vurderinger	95
6.3.1	Skaugeutvalgets forslag og vurdering	66	9.4	Høringsinstansenes synspunkter ..	96
6.3.2	Høringsuttalelser	67	9.5	Deltakerlignede selskaper – departementets vurderinger	97
6.3.3	Departementets vurdering.....	67	9.5.1	Bør selskapene bli egne skattesubjekter?	97
7	Satsstruktur for personlige skattytere	68	9.5.2	Skattlegging av personinntekt – ved opptjening i selskapet eller ved uttak?.....	98
7.1	Innledning	68	9.5.3	Beregning og fordeling av personinntekt på deltakerne	99
7.2	Skatt på personinntekt	69	9.6	Enkeltpersonsforetak – departementets vurderinger	100
7.2.1	Skaugeutvalgets forslag.....	69	9.7	Beregning av personinntekt i skjermingsmodellen.....	100
7.2.2	Høringsuttalelser	69	9.8	Skjermingsmodellen og gevinstbeskatning.....	104
7.2.3	Departementets vurdering.....	70	9.9	Skjermingsmodellen og forholdet til utlandet	104
7.3	Standardfradrag i personbeskatningen	71	10	Skattemessig behandling av aksjeinntekter innenfor selskapssektoren	105
7.3.1	Skaugeutvalgets forslag	72	10.1	Innledning	105
7.3.2	Departementets vurdering.....	73	10.2	Nærmere om Skaugeutvalgets forslag	106
7.4	Nærmere om de særskilte skattereglene for pensjons- og trygdeinntekter	76	10.3	Alternativer til aksjonærmodellen innenfor selskapssektoren.....	106
7.4.1	Skaugeutvalgets forslag	77			
7.4.2	Høringsuttalelser	77			
7.4.3	Departementets vurdering.....	78			
7.5	Nærmere om trygdeavgiften for næringsinntekt	78			
8	Aksjonærmodellen	79			
8.1	Innledning	79			

10.4	Nærmere om fritaksmetoden	107	12.4	Kommunal eiendomsskatt	137
10.4.1	Anvendelsesområde	107	12.4.1	Gjeldende regler	137
10.4.2	Økonomiske virkninger	108	12.4.2	Skaugeutvalgets vurdering	138
10.4.3	Tilpasningsmuligheter	109	12.4.3	Høringsinstansenes syn	138
10.4.4	Mulige tiltak for å hindre tap av skattegrunnlag til lavskattelend . .	111	12.4.4	Departementets vurderinger og forslag	139
10.4.5	Overgang fra gjeldende system . .	113	12.5	Dokumentavgift ved omsetting av borettslagsboliger	139
10.4.6	Administrative konsekvenser	117	12.6	Arveavgift	140
10.4.7	Provenyvirkninger	117	12.6.1	Kort om gjeldende rett	140
11	Alternativer for integrasjon av person- og selskapsbeskatningen	118	12.6.2	Skaugeutvalgets vurdering	140
11.1	Innledning	118	12.6.3	Høringsinstansenes syn	140
11.2	Flat skatt	119	12.6.4	Departementets vurderinger og forslag	141
11.3	Delingsmodellen	120	13	Indirekte skatter	142
11.3.1	Gjeldende regler	120	13.1	Innledning	142
11.3.2	Skaugeutvalgets vurdering	121	13.2	Utviklingen i indirekte skatter de siste årene	142
11.3.3	Høringsinstansenes synspunkter .	122	13.3	Nærmere om enkelte avgiftsområder	143
11.3.4	Departementets vurdering	124	13.3.1	Merverdiavgiften	143
11.4	Kildemodeller og uttaksmodeller .	125	13.3.2	Miljøavgifter	144
11.5	Ekstra skatt på netto- kapitalinntekter	125	13.3.3	Avgiftene på alkohol og tobakk . .	146
11.5.1	Skaugeutvalgets skisse til nettokapitalinntektsmodell	125	13.3.4	Andre særavgifter	147
11.5.2	Ekstra skatt på nettokapital- inntekter med videreføring av delingsmodellen	126	13.3.5	Toll	147
11.6	Modeller med kapitalavkastningsfradrag (KAF-modeller)	127	14	Proveny- og fordelingsvirkninger	149
11.7	Utbytteskatt	129	14.1	Innledning	149
11.8	Spare- og investeringsmodellen . .	130	14.2	Proveny og innfasing	149
12	Beskatning av formue, bolig, annen fast eiendom og arv	131	14.3	Fordelingsvirkninger av skattereformen	151
12.1	Innledning	131	14.3.1	Fordelingspolitikk – perspektiver og sammenhenger	151
12.2	Formuesskatt	132	14.3.2	En reform for økt likebehandling og sterkere motiver til å arbeide .	152
12.2.1	Gjeldende regler	132	14.3.3	Enkelte statiske fordelings- virkninger	152
12.2.2	Skaugeutvalgets vurdering	132	14.4	Inntektsforhold i befolkningen . .	156
12.2.3	Høringsinstansenes syn	133	14.5	Administrative konsekvenser for skattyterne og lignings- myndighetene	159
12.2.4	Departementets vurderinger og forslag	133	Vedlegg		
12.3	Fordelsskatt på bolig og fritidseiendom	135	1	Skattemessig behandling av selskap og aksjonær i noen utvalgte land	162
12.3.1	Gjeldende regler	135			
12.3.2	Skaugeutvalgets vurdering	136			
12.3.3	Høringsinstansenes syn	136			
12.3.4	Departementets vurderinger og forslag	136			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 29

(2003–2004)

Om skatterreform

*Tilråding fra Finansdepartementet av 26. mars 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Regjeringens forslag til skatterreform – utfordringer, mål og hovedtrekk

1.1 Skatterreform for økt verdiskaping og velferd

Forbedringer i skatte- og avgiftssystemet er en sentral del av Regjeringens økonomiske politikk. Retningslinjer for dette arbeidet er nedfelt i Semerklæringen. De overordnede målene er et bedre og mer rettferdig skattesystem og redusert skatte- og avgiftsnivå som bidrar til økt verdiskaping og ivaretar fordelingspolitiske mål. Så langt beløper samlede skatte- og avgiftslettelser under denne regjeringen seg til 19,4 mrd. kroner. Et godt skattesystem vil styrke næringslivet og verdiskapingen. Det vil utløse større vilje til innsats og gi den enkelte større valgfrihet. Dermed legges et godt grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd.

Etter Regjeringens syn er det nødvendig å kombinere forbedringer i skattesystemet med skattelettelser. Det tas sikte på lettelser i tråd med Semerklæringen på om lag 12 mrd. kroner innenfor inntekts- og formuesbeskatningen som følge av reformen. Skattelettelser utover Semerklæringens forpliktelser vil blant annet være avhengig av utviklingen i skattegrunnlagene, herunder effektene av skattereformen på verdiskapingen, utviklingen i Petroleumsfondet, og eventuelle

skatte- og avgiftsskifter. Reformen bør etter Regjeringens syn fases inn over tre budsjettår.

Regjeringen vil videreføre skattesatsen på 28 pst. for selskapsoverskudd og annen kapitalinntekt og en progressiv beskatning av arbeidsinntekter. Det vil derfor fortsatt være behov for en «bro» mellom beskatningen av personer og selskaper. Regjeringen foreslår å erstatte dagens delingsmodell med skatt på høy eieravkastning. For *personlige aksjonærer* vil høy avkastning som deles ut som utbytte eller realiseres som aksjegevinst, skattlegges som alminnelig inntekt (aksjonærmodellen). Aksjonærmodellen skiller seg vesentlig fra det klassiske system med full dobbeltbeskatning av utbytte, ved at en avkastning svarende til risikofri rente skjermes for skatt. *Personlig næringsdrivende* (deltakere i deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak) foreslås skattlagt ved opptjening og med skjerming (skjermingsmodellen), etter lignende prinsipper som i aksjonærmodellen. Den uskjermede delen av inntekten beskattes som personinntekt (med bruttoskatter). Skatten på høy (uskjermet) eieravkastning må ses i sammenheng med nedtrappingen av formuesskatten, slik at kapitalbeskatningen samlet sett reduseres.

For øvrig skal fordelsbeskatningen av egen bolig fjernes, i tråd med Sem-erklæringen.

Aksjonærmodellen og skjermingsmodellen vil gi en mer treffsikker skattlegging av reelle arbeidsinntekter enn dagens delingsmodell. Dette er nødvendig for å få et mer rettferdig skattesystem med større legitimitet. Modellene bygger på at skattyter vil bli skattlagt nokså likt på marginen enten arbeidsvederlaget tas ut som lønn eller eierinntekt. Regjeringen foreslår at utbytter og gevinster mellom selskaper i hovedregelen skal fritas fra beskatning. Ved siden av å avvikle delingsmodellen kan en dermed også avvikle RISK-reglene og godtgjørelsessystemet. Med disse endringene vil aksjonærbeskatningen tilfredsstillende de krav som EØS-avtalen stiller.

For å kunne avvikle delingsmodellen må de høyeste marginalsattesatsene reduseres til om lag den samlede sattesatsen for høye aksjeinntekter (Summen av selskapsskatt og aksjonærskatt blir 48,16 pst.). Den høyeste marginalsattesatsen på arbeidsinntekter bør med andre ord minst reduseres til 1992-nivå. I en balansert reform må også skatten på lavere inntekter reduseres. Lavere skatt på arbeidsinntekter vil gi motiv til å arbeide mer og utsette pensjonering. Det er et viktig bidrag til å styrke norsk økonomi over tid.

Regjeringen legger vekt på å forenkle og rydde opp i skattesystemet. Ofte er det grupper med høye inntekter som har størst fordel av fradrag og særregler i skattesystemet. Mindre vekt på slike regler vil derfor være god fordelingspolitikk. Fradrag og særregler med svak begrunnelse bør trappes ned og avvikles. Det samme gjelder regler som er svært kompliserte, og som kan føre til misbruk og kontrollproblemer. Noen sosiale formål som i dag tilgodeses gjennom skattesystemet, kan ivaretas bedre gjennom ordninger på budsjettets utgiftside. Regjeringen vil komme tilbake med konkrete forslag i budsjettene.

Meldingen bygger på arbeidet som er gjort av Skaugeutvalget, jf. NOU 2003: 9 Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet. Utvalget, under ledelse av Arne Skauge, la fram sin innstilling 6. februar 2003. Skaugeutvalgets utredning ble sendt på høring i mai 2003. I denne meldingen presenteres en del av synspunktene i høringsuttalelsene. Høringsuttalelsene følger som uttrykt vedlegg til meldingen. Det samme gjør en rapport fra First securities ASA med vurderinger av Skaugeutvalgets forslag til aksjonærmodell.

1.2 utfordringer, mål og prinsipper

Møte utfordringene i norsk økonomi

Utviklingen i norsk økonomi er god. Konjunkturoppgangen ser ut til å ha fått fotfeste. Lave renter bidrar til å stimulere innenlandsk etterspørsel. Sammen med sterkere vekst internasjonalt innebærer den svakere kronkursen at utsiktene for de konkurranseutsatte næringene er bedret. Arbeidsledigheten har flatet ut, og det forventes en oppgang i sysselsettingen og nedgang i ledigheten både i år og neste år.

Samtidig står Norge overfor store utfordringer i den økonomiske politikken som følge av økende fremtidige pensjonsutgifter og andre aldersrelaterede utgifter knyttet til helse og omsorg. Finansieringen av pensjonene og bevilgningene til helse og omsorg for eldre vil kreve en stadig større andel av landets verdiskaping i årene fremover. Det er derfor behov for en langsiktig og helhetlig økonomisk politikk som bygger opp under vekstmulighetene i økonomien. Det er ikke minst viktig å utnytte arbeidskraftressursene og styrke svake gruppers tilknytning til arbeidslivet. Skattereform, pensjonsreform samt omfanget og innretningen av ressursbruken i offentlig sektor må trekke i samme retning. Det vil gjøre det lettere å møte utfordringene knyttet til finansiering av velferdsordningene.

Ved å følge retningslinjene for bruken av petroleumsinntekter opprettholdes en betydelig statlig sparing i årene som kommer. Det er et viktig bidrag for å skape den grunnleggende tilliten til norsk økonomi som kreves for at Norge skal være et attraktivt land å investere i. Den offentlige sparingen gjennom Petroleumsfondet vil likevel bare kunne finansiere en del av den ventede utgiftsveksten, jf. beregninger i Nasjonalbudsjettet 2004. Det er derfor avgjørende å gjennomføre en vellykket pensjonsreform. Regjeringen vil følge opp Pensjonskomisjonens forslag (jf. NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida) i en egen stortingsmelding.

En hovedutfordring i skattereformen og pensjonsreformen er å stimulere til økt og lengre yrkesdeltakelse. Dette er nødvendig for å kunne bevare og videreutvikle det norske velferdssamfunnet. Det må bli mer lønnsomt både for alderspensjonister og andre grupper å arbeide. Reduserte *marginalskatter* på arbeidsinntekter må til for å stimulere til økt og lengre yrkesdeltakelse. Dette er et sentralt mål med skattereformen.

Økt likebehandling og styrket legitimitet

Aksjonærmodellen, skjermingsmodellen og reduserte marginalsatter på arbeidsinntekter vil sikre større skattemessig likebehandling av reelle arbeidsinntekter enn i dag. Skattemessig likebehandling kombinert med bredere skattegrunnlag vil medvirke til et enklere og mer rettferdig skattesystem, og dermed økt tillit til skattesystemet. Høyinntektsgruppene har gjennomgående bedre muligheter og større motiver til å utnytte fradragsordninger og særregler i skattesystemet. Skattemessig likebehandling og brede skattegrunnlag vil også bedre ressursbruken, blant annet ved at det blir mindre lønnsomt med skatteplanlegging.

Skattesystemet har siden skattereformen 1992 vært basert på en tosatsstruktur hvor alle kapitalinntekter skattlegges med en flat sats på 28 pst., mens arbeids- og pensjonsinntekter (personinntekt) og formue skattlegges progressivt. Delingsmodellen, som ble innført i 1992, skulle sikre at arbeidsavkastning opptjent av aktive aksjonærer og personlig næringsdrivende beskattes som personinntekt.

Delingsmodellen fungerer ikke lenger etter forutsetningene. Siden 1992 har satsforskjellen mellom skatt på arbeid og kapital økt fra 28,1 til 36,7 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift. Økt marginalsatt på arbeidsinntekter, kombinert med lempninger i delingsmodellen, har gjort det både mer lønnsomt og enklere å tilpasse seg slik at faktisk arbeidsavkastning skattlegges som kapitalinntekt. Dette gjenspeiles i at andelen delingspliktige aksjeselskaper har gått ned fra 46 pst. i 1994 til 32 pst. i 2000, og at over 70 pst. av delingspliktige aksjeselskaper har negativ beregnet personinntekt. Konsekvensene er at omfordelingen gjennom skattesystemet svekkes, prinsippet om å beskatte like inntekter likt brytes, og skattesystemet mister legitimitet. Regjeringen mener at det er behov for endringer i skattesystemet som gjør det mulig å avvike delingsmodellen.

Gjøre skattesystemet robust overfor økt internasjonalisering

I en integrert internasjonal økonomi må det rettes særlig oppmerksomhet mot at skattesystemet skal gjøre det attraktivt å arbeide, investere og drive næringsvirksomhet i og fra Norge. Den økte mobiliteten av varer og produksjonsressurser innebærer at forskjeller mellom land kan få økt betydning. Skattesystemene i andre land utgjør dermed en viktig premiss for hvordan det norske skattesystemet bør utformes. Ved siden av skatteregler vil

nærhet til markeder, infrastruktur, tilgang på naturressurser og kvalifisert arbeidskraft, relative lønnskostnader, forutsigbarhet m.m. ha stor betydning for lokalisering av virksomheter. Det er et mål at det norske skattesystemet skal være enkelt, forutsigbart og gi gode, generelle rammebetingelser som kan styrke verdiskapingen.

Skattesystemet må være tilpasset EØS-avtalens krav om blant annet etableringsfrihet og fri bevegelighet av kapital. Hovedregelen er at skattereglene ikke må diskriminere utenlandske eiere eller utenlandske aksjer. Utbytte og gevinster fra utenlandske aksjer beskattes i dag hardere enn utbytte og gevinster fra aksjer i norske selskap. Det skyldes blant annet at godtgjørelsessystemet (som sikrer at utbytte blir gjenstand for samme skattebelastning som andre kapitalinntekter) bare omfatter norske aksjer og norske skattytere. RISK-reglene (som skal hindre at inntekt som er skattlagt i selskapet, også skattlegges som gevinst ved omsetning) gjelder heller ikke utenlandske aksjer.

Flere andre land innenfor EØS-området har – eller har hatt – ulike former for godtgjørelsessystem med tilsvarende begrensninger i anvendelsesområdet som det norske. Lovligheten av disse reglene har ikke vært prøvet for EF-domstolen eller EFTA-domstolen, men EF-domstolen skal behandle en sak om de finske godtgjørelsesreglene. EU-kommisjonen har i en meddelelse om beskatning av utbytte på porteføljeinvesteringer til fysiske personer¹ uttrykt at en medlemsstat ikke kan ha et system der innenlandske utbytter underlegges en lempeligere effektiv beskatning enn utbytter over landegrensene, med henvisning til bestemmelsene om fri bevegelse av kapital. Det pekes blant annet på at et godtgjørelsessystem vil være traktatstridig dersom det bare gjelder for innenlandske utbytter, med den følge at utbytter fra et annet medlemsland blir gjenstand for høyere effektiv beskatning.

Det pågår også prosesser i rettsapparatet der kildebeskatning av utbytte fra norsk selskap til aksjonær i en annen EØS-stat er tema.

Utviklingen innen EF-retten medfører en tiltakende usikkerhet knyttet til om det gjeldende norske systemet for utbyttebeskatning kan bli ansett å være i uoverensstemmelse med EØS-avtalen. Tilsvarende usikkerhet kan gjøre seg gjeldende for beskatningen av aksjegevinster. Regjeringen har derfor lagt vekt på at endringer i regelverket for

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – Dividend taxation of individuals in the Internal Market. COM(2003) 810 final.

beskatning av aksjeinntekter må ligge innenfor de krav som EØS-reglene stiller.

Bedre vilkårene for næringsvirksomhet og privat norsk eierskap

For å sikre gode vilkår for å drive næringsvirksomhet i Norge kan ikke den samlede beskatningen av kapital være for høy sammenlignet med andre land. Beskatning av selskap og eier, og av kapitalinntekt og kapitalbeholdning, må ses i sammenheng. Norge har relativt lav formell skattesats på selskapsoverskudd, og godtgjørelses- og RISK-reglene innebærer at eier bare skattlegges én gang for overskudd i virksomheten. Norge har imidlertid, i motsetning til de fleste andre land, en formuesskatt som bidrar til å øke den samlede kapitalbeskatningen vesentlig.

Formuesskatten har flere alvorlige svakheter. Den svekker incentivene til å spare. Den skjeve og til dels vilkårlige verdsettingen av ulike formueskomponenter bidrar til å vri investeringene bort fra næringsvirksomhet. Dermed reduseres den samlede avkastningen av sparingen. Formuesskatten gjør det også vanskeligere å beholde virksomhet under norsk eierskap fordi den bare rammer norske eiere. Den kan i tillegg forårsake skattemotivert flytting fra Norge. Det gjelder særlig eiere av bedrifter som børsnoteres og verdsettes høyt på grunn av forventet høye inntekter i fremtiden, men som har svak inntjening i en oppbyggingsperiode. Regjeringen vil på denne bakgrunn trappe ned formuesskatten med sikte på avvikling.

Rydde opp og forenkle

Hovedmålet for skattesystemet er å finansiere offentlige utgifter på en måte som i størst mulig grad bidrar til effektiv ressursbruk. Samtidig bør skattesystemet spille en sentral rolle i fordelingspolitikken, først og fremst gjennom en progressiv beskatning av personinntekter.

Særlig personbeskatningen kjennetegnes ved fradragsordninger og særregler som skal ivareta ulike hensyn. Det snevrer inn skattegrunnlaget, gjør det vanskeligere å holde lave skattesatser og øker kompleksiteten i skattesystemet. Brede grunnlag er dessuten viktig for at en progressiv satsstruktur skal ha den tilsiktede fordelingseffekten. Bare personer med skattepliktig inntekt kan dra nytte av fradragsordninger i skattesystemet, og tendensen er at høyinntektsgrupper har de største fradragene. Det er på denne bakgrunn behov for å forenkle og rydde opp i skattesystemet.

Forenkling av skattesystemet bør dels skje ved å avvikle eller stramme inn ordninger som ikke lenger har tilstrekkelig god begrunnelse, og dels ved å flytte ordninger som fortsatt skal prioriteres, over på budsjettets utgiftsside. Tilskudd kan i større grad rettes inn mot bestemte mottakere om ønskelig, og er derfor gjerne mer treffsikre enn skattelem্পninger. Det vil også kunne bidra til å redusere de samlede administrative kostnadene knyttet til ordningene. Ligningsmyndighetene bruker i dag betydelige ressurser på å behandle enkeltsaker innenfor områder som ikke ligger innenfor deres primære kompetanseområde. Enklere regler og færre unntak vil bidra til økt formell og faktisk likebehandling, og vil gjøre det lettere for skattytere flest å forstå og innrette seg etter skattereglene.

Videreføre prinsippene i skattereformen 1992

I likhet med reformer i mange andre land ble det i skattereformen 1992 lagt stor vekt på å utforme skattesystemet etter prinsippene om likebehandling, brede skattegrunnlag, lave satser, nøytralitet og symmetri. Målet var en bedre ressursutnyttelse, mer rettferdig fordeling av skattebyrden og forenkling. Reformen skulle gi økt likebehandling av ulike skattytere, næringer, inntektsarter og selskapsformer, og redusere mulighetene for skattemotiverte tilpasninger.

Skaugutvalget understreker at det er av stor betydning for vekstevnen i økonomien at hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas når skatte- og avgiftsreglene utformes. Utvalget mener at reformen har spilt en viktig rolle for den positive utviklingen i norsk økonomi i 1990-årene, selv om det er vanskelig å skille skattereformens bidrag fra andre faktorer. Skattereformen bidro til økt samsvar mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det har gitt en mer effektiv ressursbruk og økt kapitalavkastning. Utvalget viser videre til at reformen trolig har bidratt til økt sparing, både i husholdningene og i bedriftene. Reformen bidro til økt kapitalmobilitet, både mellom bedrifter og mellom husholdninger og bedrifter. Økningen i utbytteutbetalingene i 1990-årene gjen-speiler dette, selv om også den økonomiske oppgangskonjunkturen etter 1992 har spilt inn. Økt lønnsomhet og utvidede skattegrunnlag bidro til økte skatteinntekter fra bedriftene selv om skattesatsen ble satt ned i reformen.

Regjeringen legger vekt på at hovedprinsippene om likebehandling, brede skattegrunnlag og lave skattesatser gjorde reformen i 1992 svært vellykket, og vil bygge videre på disse prinsippene.

1.3 Regjeringens forslag

Bedrifts- og kapitalbeskatningen

Regjeringen foreslår å videreføre *skattesatsen på alminnelig inntekt*, som også utgjør selskapsskattesatsen, på 28 pst. Regjeringen mener at selskapsskattesatsen ikke bør økes når tendensen i mange andre land er å redusere denne. Norge har fortsatt en relativt lav *formell* selskapsskattesats, men brede skattegrunnlag gjør at den *effektive* skattesatsen på selskapsoverskudd ligger i mellomsjiktet internasjonalt. Alt i alt synes selskapsbeskatningen fortsatt godt tilpasset den internasjonale situasjonen, men utviklingen bør holdes under oppsikt.

Et bredt akseptert skattesystem forutsetter at arbeidsinntekter likebehandles skattemessig, enten de er opptjent av en lønnstaker, en aktiv eier i eget aksjeselskap eller en personlig næringsdrivende. *Delingsmodellen* fungerer i dag ikke etter hensikten. Det er svært lønnsomt å få reelle arbeidsinntekter opptjent i egen virksomhet skattlagt som kapitalinntekter til 28 pst. Lempningene i delingsmodellen gjennom 1990-årene er dels en konsekvens av sjablonløsningene i delingsmodellen. Sjabloner kan virke urimelig i enkelttilfeller, og dette skaper press for lempninger som gjør modellen mindre treffsikker. Regjeringen er i likhet med utvalget skeptisk til om det er mulig å oppnå en forbedret og strammere delingsmodell som vil være stabil over tid.

Regjeringen mener det er en bedre løsning å innføre en *skatt på høye utbytter og gevinster*, slik at det på marginen har liten skattemessig betydning om aksjonæren tar ut arbeidsavkastning som lønn eller som aksjeinntekt. Det vil dermed være mulig å utvikle delingsmodellen for aktive eiere, forutsatt at marginalsakten på høye arbeidsinntekter reduseres.

Regjeringen legger samtidig vekt på å bevare prinsippet fra skattereformen 1992 om at skattesystemet ikke skal vri investeringene og finansieringsstrukturen i selskapene. En utbytteskatt bør ikke gjøre det mer lønnsomt å plassere penger i banken enn å investere i næringsvirksomhet. Regjeringen vil derfor ikke anbefale en klassisk utbytteskatt, hvor hele selskapsoverskuddet beskattes fullt ut både på selskapets og eierens hånd. Det ville gjøre det vesentlig mer kostbart å finansiere investeringer med ny aksjekapital fra norske investorer enn med lån, tilbakeholdt overskudd eller aksjekapital fra utenlandske investorer. En klassisk utbytteskatt kan særlig ramme små nystartede bedrifter som, i større grad enn etablerte bedrifter, er avhengige av nyinnskutt aksjekapital. Regjeringen vil

heller ikke gå inn for utbytteskatt med redusert sats eller redusert inntektsføring, tilsvarende den midlertidige utbytteskatten som Regjeringen utviklet i forbindelse med budsjettet for 2002. Slike utbytteskattemodeller vil ikke gjøre det mulig å utvikle delingsmodellen for aksjeselskaper fordi lønn og utbytte fortsatt vil beskattes ulikt på marginen.

Regjeringen mener at Skaugeutvalgets foreslåtte *aksjonærmodell* best ivaretar de mål og hensyn som legges til grunn for reformen. Aksjonærmodellen innebærer at kun høye utbytter og gevinster skattlegges som alminnelig inntekt på personlige mottakeres hånd. Modellen har gode nøytralitetsegenskaper mht. investeringer og finansieringsformer, siden en avkastning svarende til risikofri rente skjermes for økt skatt. Det oppnås ikke skattefordeler ved å holde overskudd tilbake i selskapet fremfor å ta det ut på personlig hånd. Utbytteskatten vil derfor ikke føre til at kapital låses inne i selskapene. Ettersom aksjonærmodellen omfatter både utbytter og gevinster, kan RISK-reglene i gevinstbeskatningen oppheves. Siden gevinster og utbytter fra norske og utenlandske aksjer likebehandles, ligger aksjonærmodellen innenfor EØS-avtalens krav om fri bevegelighet av kapital.

Aksjonærmodellen kan gi skattyter motiv til å yte lån til selskapet i stedet for å skyte inn egenkapital, med sikte på å ta ut overskudd i selskapet som renter i stedet for som utbytte. Det legges derfor, i tråd med utvalgets tilråding, opp til at særlig høy rente på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper blir ilagt skatt på linje med høye utbytter.

Aksjonærmodellen vil være krevende å implementere og følge opp både for skattyter og skattemyndighetene, men vil være håndterlig med et aksjonærregister. De nye administrative oppgavene knyttet til aksjonærmodellen må også ses i sammenheng med at en samtidig kan utvikle godtgjørelsessystemet og det ressurskrevende RISK-regelverket i gevinstbeskatningen og fjerne delingsmodellen.

Full likebehandling av organisasjonsformer ville kreve en tilsvarende uttaksbeskatning av *personlig næringsdrivende* som av aksjeselskaper. Aksjonærmodellen er imidlertid ikke direkte anvendelig for personlig næringsdrivende fordi det ikke lar seg gjøre å identifisere uttak fra virksomheten. Skaugeutvalget mente uttaksbeskatning av enkeltpersonsforetak og deltakerlignede selskaper må vurderes nærmere i oppfølgingsarbeidet.

På grunn av den nære tilknytningen mellom foretakets og eierens personlige økonomi, er det etter Regjeringens syn ikke hensiktsmessig å

uttaksbeskatte deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak. Regjeringen foreslår i stedet å skattlegge personlig næringsdrivende ved opptjening, med skjerming etter lignende prinsipper som i aksjonærmodellen. Den uskjermede delen av inntekten behandles som personinntekt (med brutto-skatter). I likhet med aksjonærmodellen vil det i *skjermingsmodellen* ikke skilles mellom aktive og passive deltakere, slik at *alle* personlige deltakere i deltakerlignede selskaper vil få tilordnet en beregnet personinntekt. Tilsvarende regler vil gjelde for enkeltpersonsforetak. Skjermingsmodellen kan isolert sett innebære en innstramming i forhold til dagens delingsmodell, blant annet fordi takreglene oppheves og inntektsgrunnlaget for personinntekten utvides. Dette må imidlertid ses i sammenheng med reduksjoner i toppskatt og formuesskatt, samt målet om større likebehandling av faktisk arbeidsinntekt.

Regjeringen vil heller ikke anbefale at aksjonærmodellen benyttes for å skattlegge utbytter og gevinster *mellom selskaper*, ettersom det ville medføre at høye aksjeinntekter ble skattlagt flere ganger i eierkjeder med flere norske selskaper (kjede-beskatning). Det ville gi incentiver til omorganisering for å unngå kjedebeskatning, og kan dessuten svekke kapitalmobiliteten i selskapssektoren.

Skaugeutvalget foreslo å videreføre RISK- og godtgjøringsmetoden i selskapssektoren inntil andre løsninger er vurdert. RISK- og godtgjørings-systemet vil vanligvis hindre kjedebeskatning. Dagens RISK- og godtgjøringsmetode innebærer imidlertid at norske og grenseoverskridende aksjeinntekter behandles forskjellig. Det kan skape usikkerhet i forhold til EØS-avtalen. Regjeringen vil ikke tilrå at dette problemet løses ved å utvide anvendelsesområdet for RISK-reglene til aksjer i utenlandske selskaper. Dette ville innebære en rekke administrative problemer, og det er i utgangspunktet lite ønskelig å opprettholde de kompliserte RISK-reglene parallelt med aksjonærmodellen.

Som Skaugeutvalget pekte på, kan en løsning være å frita utbytter og aksjegevinster mellom selskaper for skatt. Selskapenes øvrige inntekter vil bli skattlagt løpende som i dag. Utbytter og aksjegevinster blir først beskattet når de tas ut av selskapssektoren, og bare i den grad de overstiger risikofri avkastning. Fritaket vil i hovedregelen gjelde både for innenlandske og grenseoverskridende aksjeinntekter, og dermed sikre at Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen ivaretas. Samtidig vil en fritaksmetode for selskaper, kombinert med aksjonærmodellen for personlige aksjonærer, gjøre det mulig å oppheve RISK- og godtgj-

relsesreglene i sin helhet. Regjeringen vil på denne bakgrunn foreslå å innføre en fritaksmodell for selskaper. Fritaksmodellen gis virkning for utbytter som innvinneres fra og med inntektsåret 2004, og for aksjegevinster og -tap som realiseres fra og med dagen for fremleggelse av denne meldingen.

Regjeringen mener at *skattegrunnlaget i næringsbeskatningen* må bygge videre på prinsippene som lå til grunn for skattereformen 1992, der det ble lagt stor vekt på hensynet til effektiv ressursbruk. Det innebærer blant annet at skattegrunnlaget i størst mulig grad skal tilsvare virksomhetens faktiske økonomiske resultat, og at inntekter og utgifter skal behandles symmetrisk. Regjeringen er enig med utvalget i at gjeldende regler for å fastsette grunnlaget for næringsbeskatningen stort sett følger disse hovedprinsippene. Det kan likevel være behov for enkelte endringer for å gjøre skattesystemet enklere og mer nøytralt.

Skattlegging av formue og eiendom

Dagens formuesskatt gir svært ulik skattebelastning avhengig av hvilke objekter formuen plasseres i. Dette påvirker sparebeslutningene og gir urimelige utslag for enkeltpersoner. Det er dessuten svært vanskelig å utforme tilstrekkelig treffsikre verdsettelsesregler i formuesskatten. Regjeringen viser til at Skaugeutvalget mente at *formuesskatten* bør avvikles. Det vil gi bedre rammebetingelser for privat eierskap, nyskaping og investeringer i Norge, redusere risikoen for skattemotivert utflytting og stimulere til økt sparing. Regjeringen vil på denne bakgrunn halvere formuesskatten i forbindelse med reformen, og deretter trappe den videre ned med sikte på avvikling.

Nedtrappingen av formuesskatten må ses i sammenheng med Regjeringens forslag om skatt på høye utbytter og gevinster. Et skifte i vektleggingen av kapitalbeskatningen fra formue til inntekt vil bringe oss nærmere beskatningspraksis i andre land. Formuesskatten er blitt en mindre viktig provenykilde for mange land de siste tiårene, og flere land har avviklet formuesskatten. Etter Regjeringens syn er det dessuten bedre, både nærings- og fordelingspolitisk, å skattlegge kapitalinntekter når de tas ut av selskapssektoren, fremfor som kapitalbeholdning.

Regjeringen foreslår å gjennomføre nedtrappingen av formuesskatten ved å redusere satser og øke bunnfradragene. Det kan også bli aktuelt med en felles reduksjonsfaktor for alle aksjer ved verdsettelse. En generell verdsettelsesregel for aksjer vil sikre at norske og utenlandske aksjer likebehandles, og dermed være i tråd med prinsippet om

fri bevegelighet av kapital m.m. over landegrensene.

Regjeringen vil ikke følge opp utvalgets forslag om å innføre en regel om verdsetting til 30 pst. av markedsverdien for alle formuesobjekter, inkludert gjeld. Redusert verdsetting av gjeld ville innebære økt formuesskatt for mange, noe Regjeringen mener ville være urimelig i en nedtrappingsperiode. Regjeringen mener i likhet med utvalget at det er vanskelig å fritta arbeidende kapital for formuesskatt, slik enkelte høringsinstanser tar til orde for. En slik løsning reiser vanskelige avgrensings-spørsmål. Det vil etter Regjeringens syn være lite hensiktsmessig å innføre et så administrativt krevende skille i formuesskatten i en nedtrappingsperiode. Regjeringens forslag til nedtrapping av formuesskatten vil dessuten bedre de skattemessige rammebetingelsene for næringsvirksomhet betydelig.

Etter Regjeringens syn er *beregnet inntekt av egen bolig* et lite egnet skattegrunnlag. Regjeringen ønsker ikke skatt på å bo i egen bolig. Dagens regler slår vilkårlig ut, og det er svært vanskelig å utforme et takstsystem som ikke gir urimelige utslag. Regjeringen har derfor forpliktet seg til å avvikle fordelsbeskatningen, og har fulgt opp dette med lettelser i skatt på bolig hvert budsjettår. Regjeringen legger opp til å fjerne den resterende fordelsskatten i forbindelse med skattereformen.

Regjeringen mener at *skattleggingen av fast eiendom* fortsatt bør være frivillig for kommunene som i dag. Regjeringen vil ikke følge opp utvalgets forslag om å erstatte fordelsbeskatningen med en obligatorisk eiendomsskatt. Regjeringen legger opp til enkelte endringer i eiendomsskatten som vil gi kommunene større handlingsrom i utformingen av eiendomsskatten.

Lønns- og pensjonsbeskatningen

Regjeringen er enig i utvalgets vurdering av at skattesatsene på høye personinntekter må reduseres for å sikre lik skattlegging på marginen av lønns- og kapitalinntekter. Dagens marginalsatt på opptil 64,7 pst. inklusive arbeidsgiveravgift er etter Regjeringens syn klart for høy. Som utvalget peker på, er det tvilsomt om en svært progressiv beskatning av arbeidsinntekter gir den tilsktede omfordeling av inntekt etter skatt, blant annet fordi økt skatt på høye lønninger kan slå ut i økt lønn før skatt. Regjeringen legger også vekt på at progresjonen i skattesystemet ikke skal svekke mulighetene til å beholde og tiltrekke høyt kvalifisert arbeidskraft i Norge. Det er dessuten helt nødvendig å redusere de høyeste skattesatsene på lønn

dersom delingsmodellen skal kunne oppheves når aksjonærmodellen innføres. Med aksjonærmodellen vil utbytte på marginen bli skattlagt med vel 48 pst. når selskap og eier ses under ett. Marginalskatten på høye personinntekter må derfor reduseres ned til om lag dette nivået.

Regjeringen legger opp til å redusere *toppskattesatsene* og avvikle den *ekstra arbeidsgiveravgiften over 16 G*, i tråd med Skaugeutvalgets tilrådinger. En mer moderat progresjon, kombinert med innføring av aksjonærmodellen, vil kunne gi en mer effektiv og rettferdig omfordeling, blant annet ved at like inntekter i større grad behandles likt i skattesystemet.

Gjeldende *fradragstruktur for lønnsinntekter* er komplisert og kan svekke incentivene til å arbeide. Dette gjelder særlig *lønnsfradraget*, som ble innført i forbindelse med budsjettforliket for 2000. Begrunnelsen for lønnsfradraget var å gjøre det mer lønnsomt å arbeide enn å motta trygd, men fradraget har ikke virket etter hensikten. Lønnsfradraget økte trolig marginalsakten for lavtlønte, noe som har bidratt til redusert arbeidstilbud. En annen utilsiktet virkning er at helt andre grupper enn lavtlønte har fått nytte av fradraget, siden heltidsarbeidende lønnstakere har for høye lønnsinntekter til at lønnsfradraget får noen effekt. Det er først og fremst skoleelever, studenter og selvstendig næringsdrivende med litt lønnsinntekt som har nytte av fradraget.

Regjeringen foreslår derfor å oppheve lønnsfradraget og erstatte det med et utvidet minstefradrag som bare gjelder for lønnsinntekter. Minstefradraget for *pensjonsinntekter* foreslås videreført etter gjeldende regler.

Dagens forskjellsbehandling av lønn og pensjon kan bidra til å redusere den reelle pensjonsalderen. En bedre innretning av skattesystemet kan gjøre det lønnsomt å stå lenger i arbeid. Et økt minstefradrag i lønnsinntekt slik Regjeringen legger opp til, vil bidra til en tilnærming av pensjonsbeskatningen til lønnsbeskatningen, uten at pensjonsbeskatningen økes. Spørsmålet om reell pensjonsalder står sentralt i Pensjonskommisjonens rapport (NOU 2004: 1). Ifølge Pensjonskommisjonen er en av hovedutfordringene for et bærekraftig pensjonssystem at arbeidstakere motiveres til å stå lenger i arbeid enn før. Skatte- og trygdesystemet bør her trekke i samme retning. Endringer i pensjonistbeskatningen må dels ses i sammenheng med oppfølgingen av Pensjonskommisjonen, og dels med andre endringer i skattesystemet.

Regjeringen er enig med Skaugeutvalget i at taket for høy *trygdeavgiftssats for næringsinntekter* på 12 G bør avvikles. Det betyr at næringsinntekter

som hovedregel ilegges en trygdeavgift på 10,7 pst. Begrunnelsen for å oppheve taket på 12 G er dels at det ikke finnes en tilsvarende avkorting av trygde- og arbeidsgiveravgifter for lønn, og dels at det ikke er noen direkte sammenheng mellom innbetalt trygdeavgift og utbetalt pensjon på dette inntektsnivået. Regjeringen er enig med utvalget i at det er uheldig med en slik forskjellsbehandling av nærings- og lønnsinntekter. Forslaget må ses i sammenheng med lettelsene i toppskatten og målet om et enklere skattesystem.

Innstramming og forenkling i enkelte fradragsordninger

I utgangspunktet bør skattepliktig inntekt i personbeskatningen gjenspeile faktiske økonomiske forhold. Dette tilsier at alle inntekter, inkludert naturalytelser, bør inngå i skattegrunnlaget, mens utgifter til erverv av inntekten kan trekkes fra. Brede skattegrunnlag gjør det mulig å ha relativt lave skattesatser, og vil dermed redusere kostnadene ved beskatning. Skattegrunnlag som gjenspeiler faktiske økonomiske forhold er dessuten viktig for at personer med lik inntekt skal behandles skattemessig likt, og for at progressiviteten i skattesatsene skal gi den tilsiktede omfordelingen av inntekt.

Samtidig bør skattesystemet være enkelt å forstå og innrette seg etter for skattebetalerne, og enkelt å administrere for ligningsmyndighetene. Praktiske hensyn kan dermed tilsi at en i liten grad skattlegger den løpende fordelen av å eie forbruks-goder, at en benytter sjablonregler for beskatning av enkelte naturalytelser, og at en del vanlige utgifter til inntektens erverv anses som omfattet av minstefradraget.

Regjeringen er enig med Skaugeutvalget i at det er et behov for å gå gjennom de forskjellige inntektsfradragene med sikte på forenkling. En utvidelse av minstefradraget bør kombineres med at enkelte inntektsfradrag avvikles eller strammes inn. Regjeringen er også prinsipielt sett enig med utvalget i at det kan være hensiktsmessig å overføre enkelte fradrags- og særordninger i skattesystemet til budsjettets utgiftsside, og vil vurdere dette nærmere.

Indirekte beskatning

Indirekte skatter utgjør i Norge en relativt høy andel av offentlige inntekter. Utvalget mener det er fornuftig å ha en relativt høy andel indirekte skatter og foreslår en viss økning av avgiftsnivået for å finansiere lettelsene i inntektsbeskatningen. Utval-

get har ikke prioritert å gå grundig inn i dette saks-komplekset, men skisserer enkelte hovedpunkter. Blant annet har utvalget lagt vekt på at en i minst mulig grad bør legge fordelingspolitiske og næringspolitiske oppgaver til avgiftssystemet, og at merverdiavgiften bør ha et bredt grunnlag der varer og tjenester skattlegges med samme sats. Regjeringen har ikke lagt vekt på en bred drøfting av indirekte skatter i denne meldingen.

1.4 Fordelingsvirkninger

Regjeringen mener at en viktig oppgave for skattesystemet er å bidra til omfordeling av inntekt. Videreføring av et progressivt system for beskatning av lønnsinntekt sikrer omfordeling mellom lave og høye inntekter (vertikal fordeling). Innføring av aksjonærmodellen sikrer en mer lik beskatning av like inntekter opptjent på ulik måte (horisontal fordeling).

Samtidig kan ikke skattesystemets fordelingspolitiske rolle vurderes isolert. Offentlige tjenester og overføringsordninger, utdanningssystemet og arbeidsmarkedspolitikken m.m. vil i mange tilfeller være viktigere, og det er den samlede fordelingseffekten av helheten i politikken som er det sentrale. En bør unngå å fokusere ensidig på statiske beregninger av hvordan skatteendringer slår ut for grupper i befolkningen. Da er det lett å overse økonomiske sammenhenger og tilpasningsmuligheter som er vesentlige for fordelingen, og som fører til at enkeltindivider forskjellsbehandles. Etter Regjeringens syn har et skattesystem som svekker motivene til å arbeide, og som gjør det lønnsomt og mulig å omklassifisere arbeidsinntekt til kapitalinntekt, alvorlige svakheter også fordelingspolitisk.

Regjeringens reformskisse har gode fordelingsvirkninger. Skatten på aksjeutbytte vil medføre at en del høye arbeidsinntekter som i dag beskattes som kapitalinntekt med 28 pst., blir beskattet på linje med andre lønnsinntekter. Dermed fjernes en urimelig forskjellsbehandling av personer med like inntekter. Samtidig foreslår Regjeringen å redusere marginalskatten på lavere lønnsnivåer. Dette vil kunne øke arbeidstilbudet og dermed inntektene til deltidsarbeidende og andre med lav inntekt. Svak tilknytning til arbeidsmarkedet er et av de viktigste kjennetegnene ved dem som har vedvarende lav inntekt. Reduksjonen i de høyeste marginalskattesatsene på lønn vil komme dem som i dag betaler mye toppskatt, til gode. Dette er en forutsetning for å sikre en mer lik beskatning av like inntekter, som er grunnleg-

gende for et skattesystem med gode fordelingsgenskaper.

Nedtrappingen av formuesskatten vil innebære skattelettelse til dem som i dag har skattepliktig formue. Dette må ses i sammenheng med innføringen av en utbytteskatt. De med høy avkastning på aksjeplasseringer, som i første rekke tilhører høyinnteksgrupper, vil isolert sett bli stilt overfor skjerpet beskatning som følge av utbytteskatten. Etter Regjeringens syn er det bedre, både nærings- og fordelingspolitisk, å skatlegge kapitalinntekt når den tas ut av eierne, fremfor som kapitalbeholdning. Nedtrappingen av formuesskatten vil også redusere forskjellsbehandlingen som følger av ulike verdsettelsesregler.

1.5 Proveny og innfasing

Skatteforslag som bidrar til en mer effektiv bruk av ressursene, vil over tid bidra til økt verdiskaping og dermed økt skatteinngang. Etter Regjeringens syn bør en likevel ikke legge til grunn inndekking fra slike effekter i innfasingsårene, blant annet fordi det kan ta noe tid før effektivitetsgevinstene slår ut i økte skatteinntekter. Den betydelige usikkerheten ved å tallfeste slike virkninger trekker i samme retning. Regjeringen vil samtidig understreke at en må legge vekt på de potensielle gevinstene i form av økt avkastning på de samlede ressursene når en vurderer omfanget og innretningen på reformen.

Regjeringen tar sikte på lettelse i tråd med Sem-erklæringen på om lag 12 mrd. kroner innenfor inntekts- og formuesbeskatningen som følge av reformen. Skattelettelse utover Sem-erklæringens forpliktelser vil blant annet være avhengig av utviklingen i skattegrunnlagene, herunder effektene av skattereformen på verdiskapingen, utviklingen i Petroleumsfondet, og eventuelle skatte- og avgiftsskifter.

Viktige elementer i Regjeringens reformskisse innebærer isolert sett store skattelettelse innenfor

lønnsbeskatning, formuesskatt og boligsatt. En del av reformen vil dekkes inn gjennom andre skatteendringer, blant annet skatten på høye utbytter og gevinster som anslås å gi et proveny på om lag 3 mrd. kroner. I tillegg vil Regjeringen gå gjennom ulike fradragsordninger m.m. for å vurdere mulighetene for forenkling og inndekking.

Regjeringen legger opp til å fase inn reformen over budsjettårene 2005, 2006 og 2007. Kravet til ansvarlighet i budsjettpolitikken gjør at en reform som er balansert og skal komme brede grupper til gode, må innføres over noe tid.

Det vil også være behov for noe tid før enkelte av endringene rent teknisk kan innføres, bl.a. tilsier administrative hensyn at aksjonærmodellen innføres først fra 2006. I tillegg må en ta hensyn til at flere av endringene henger sammen. En betydelig reduksjon av marginalskatten på de høyeste lønnsinntektene er en forutsetning for å kunne fjerne delingsmodellen ved innføring av aksjonærmodellen. Regjeringen tar derfor sikte på å redusere marginalskatten på de høyeste inntektene i løpet av 2005 og 2006, slik at en legger til rette for å avvike delingsmodellen i 2006. Samtidig legges det opp til å redusere skatten på arbeid på lavere inntektsnivåer. Det vil stimulere til økt arbeidstilbud og sikre at også personer med lavere og midlere inntekter tar del i skattelettelsene. For å unngå uheldige tilpasninger foreslås det at skattefritaket for utbytter i selskapssektoren får virkning fra 1.1. 2004, mens fritaket for aksjegevinster får virkning fra og med 26. mars 2004.

Nedtrappingen av formuesskatten må ses i sammenheng med økt skatt på utbytter. Det er derfor hensiktsmessig å starte denne nedtrappingen i 2006 når aksjonærmodellen iverksettes. Regjeringen foreslår å halvere formuesskatten i løpet av 2006 og 2007, og at den deretter trappes videre ned med sikte på avvikling.

Regjeringen vil i de årlige budsjettene komme tilbake med konkrete endringsforslag i tråd med retningslinjene som trekkes opp i denne meldingen.

2 Skaugeutvalgets utredning

2.1 Utvalgets syn på hovedutfordringene knyttet til dagens skattesystem og forslag til endringer

2.1.1 Skattesystemets rolle

Skaugeutvalget understreker at skatte- og avgiftssystemets viktigste oppgave er å finansiere offentlig ressursbruk. Dette begrenser klart hvilke andre oppgaver skatte- og avgiftssystemet kan tillegges.

Utvalget mener likevel at skatte- og avgiftssystemet kan ivareta fordelingshensyn. Dette kan best skje ved å beskatte lønns- og pensjonsinntekter progressivt. Avgifter (indirekte skatter) er etter utvalgets oppfatning et lite treffsikkert fordelingspolitisk virkemiddel. Utvalget mener at skatte- og avgiftssystemet også kan være egnet til å korrigere for en del typer markedssvikt og bidra til konjunkturregulering. Konjunkturregulering gjennom skattesystemet bør først og fremst skje ved at en sørger for å ha brede skattegrunnlag, ikke ved regelverksendringer. Brede skattegrunnlag fanger opp endringer i forbruk, inntekt og overskudd, slik at skatteinntektene øker automatisk ved konjunkturoppgang, og reduseres automatisk ved lave konjunkturer. Skaugeutvalget påpeker at det er vesentlig for vekstevnen i økonomien at hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas ved utformingen av skatte- og avgiftsreglene. Dette hensynet kan stå i motsetning til for eksempel næringspolitiske og sosiale mål. Utvalget advarer mot selektive skatteiltak rettet mot enkelt næringer eller -investeringer, fordi dette kan gi lavere samfunnsøkonomisk avkastning av produksjonsfaktorene. Skatte- og avgiftsordninger må vanligvis være relativt generelle. Utvalget mener derfor at skatte- og avgiftssystemet er lite egnet til å yte målrettet støtte til bestemte aktiviteter eller virksomheter. Direkte støtte er mer treffsikkert og synliggjør politiske prioriteringer på en bedre måte.

Ved utforming av skatte- og avgiftsregler er det et sentralt hensyn at reglene skal være administrativt håndterlige for ligningsmyndigheter og skattytere.

2.1.2 Utvalgets syn på hovedproblemene i dagens skattesystem

Skattereformen 1992 hadde som mål å bidra til bedre ressursutnyttelse, en mer rettferdig fordeling av skattebyrden og en forenkling av skattesystemet. Reformen ga bredere skattegrunnlag og lavere skattesatser. Den ga større likebehandling av ulike skattytere, næringer, inntektsarter og selskapstyper, og reduserte mulighetene for og lønnsomheten av skattemotiverte tilpasninger.

Skaugeutvalget mener at en bør holde fast ved hovedprinsippene i skattereformen 1992. Det er likevel behov for endringer i dagens skattesystem på visse områder. Dette har blant annet sammenheng med at det på viktige områder ikke ble foretatt endringer ved skattereformen 1992, og med at det er foretatt endringer i skattesystemet i tiden etter 1992. Videre har internasjonale forhold fått større betydning, for eksempel ved at den internasjonale mobiliteten av kapital og arbeidskraft har økt, og ved at Norge har forpliktet seg til å følge EØS-avtalens regler.

Skaugeutvalget mener at et hovedproblem ved det gjeldende skattesystemet er de store satsforskjellene i beskatningen av person- og kapitalinntekter. For inntektsåret 2003 var forskjellen i marginalskattesatsene på arbeids- og kapitalinntekter 36,7 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift og 27,3 prosentpoeng eksklusive arbeidsgiveravgift. Den store forskjellen i marginalskattesats gir sterke motiver for skattytere med høy inntekt til å tilpasse seg slik at inntekter som i realiteten er arbeidsinntekter blir beskattet som kapitalinntekter. En progressiv beskatning av personinntekter, med høy skattesats for høye inntekter, forutsetter at skattereglene effektivt fanger opp arbeidsinntekter som opptjenes innenfor næringsvirksomhet til beskatning som personinntekter. Delingsmodellen, som ble innført ved skattereformen 1992, er ikke egnet til å ivareta dette hensynet. Delingsmodellen er ikke tilpasset dagens store spenn i marginalskattesatsene. Fra 1992 til 2003 har forskjellene i marginalskattesats for inntekter fra arbeid og kapital økt fra 28,1 til 36,7 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift. Dessuten er mulighetene til å tilpasse seg ut av delingsmodellen store, blant

annet på grunn av endringer i modellen i tiden etter 1992. Det er derfor behov for å endre delingsmodellen eller å erstatte den med en ny modell for integrasjon av person- og selskapsbeskatningen. En vesentlig reduksjon av forskjellene i marginalskattesatser forutsetter etter utvalgets oppfatning også at marginalskatten for personinntekter reduseres.

I personbeskatningen er det etter Skaugeutvalgets syn et problem at skattesystemet brukes til å subsidiere spesielle aktiviteter og til å gi fradrag for utgifter som ikke har tilknytning til opptjening av inntekten. Dette bryter med prinsippet om at skattegrunnlaget av hensyn til fordeling og effektiv ressursbruk i størst mulig grad bør samsvare med den faktiske nettoinntekten. Subsidiert bør etter utvalgets oppfatning skje gjennom direkte bevilgninger. Utvalget mener videre at det er et problem at mange former for naturalytelser beskattes lempeligere enn andre former for avlønning. Dette innebærer forskjellsbehandling og kan ha negative fordelingsvirkninger fordi personer med høye inntekter i praksis mottar flest naturalytelser.

Skaugeutvalget mener at de særskilte skattereglene for pensjonister mv. bidrar til at pensjonistbeskatningen er komplisert og gir en uoversiktlig marginalskattestruktur. Videre kan utformingen av reglene bidra til at det er mer gunstig å motta trygd enn å arbeide.

Dagens regler om fastsettelse av grunnlaget for beskatning av næringsinntekt ivaretar etter Skaugeutvalgets oppfatning i stor grad hovedprinsippene fra skattereformen 1992 om nøytralitet og symmetri, og bør derfor i hovedsak videreføres. Utvalget mener likevel det er grunn til å vurdere enkelte av dagens regler nærmere.

Når det gjelder beskatningen av formue, arv og fast eiendom peker utvalget på at gjeldende skatteregler gir store variasjoner i verdsettelsen av forskjellige typer formuesobjekter. Dette gir motiver for å investere i visse typer formuesobjekter (særlig fast eiendom og ikke-børsnoterte aksjer) fremfor andre. I en globalisert økonomi virker det lite fornuftig å ha vesentlig høyere skatt på mobile enn på lite mobile skattegrunnlag, slik tilfellet er i dag. Den lave effektive beskatningen av boligeiendom kan bidra til overinvesteringer i bolig, og har negative fordelingsvirkninger fordi boligformuen er skjevt fordelt og sterkt avhengig av husholdningenes økonomi og finansieringsevne. Formuesskatten fører til at den effektive skatten på sparing for enkelte kan bli svært høy, og kan i visse tilfeller øke kapitalkostnadene for selskaper som må henvende seg til norske eiere.

Når det gjelder grenseoverskridende virksomhet, peker Skaugeutvalget på at skatleggingen av avkastning av investeringer i minst mulig grad bør påvirkes av om investeringen skjer i utlandet eller i Norge. I denne sammenheng peker utvalget på at dagens kreditmetode for fradrag i norsk skatt ved skatlegging av utbytte fra utenlandske datterselskaper ikke er vidtgående nok, og at omorganisering av virksomhet over landegrenser bør kunne skje etter lovfestede regler.

Skaugeutvalget mener det er behov for å gjennomgå reglene om indirekte skatter med sikte på å utforme avgiftene mer i tråd med de primære målene for slike skatter. Utvalget mener blant annet at det er uheldig at en rekke områder er holdt utenfor merverdiavgiftssystemet, og at det ikke er en felles sats for merverdiavgift på alle varer og tjenester.

2.1.3 En langsiktig og forutsigbar skattepolitikk

Utvalget mener det bør legges større vekt på å gjøre skattepolitikken langsiktig og forutsigbar. Det bør heller ikke gå for lang tid fra behovet for reformer i skattesystemet synliggjøres og erkjennes av myndighetene til reformer er gjennomført. Det bør videre unngås at hensynet til budsjettbalanse og enkeltgruppers særinteresser fører til kortsiktige og lite gjennomtenkte endringer. På denne bakgrunn foreslår utvalget tre tiltak: For det første bør prinsipper og grunnleggende hensyn tre klarere fram i lover og stortingsvedtak, mens detaljer bør overlates til forskriftsregulering, som i større grad bør delegeres til direktoratene. For det andre bør regjeringen hvert år legge fram for Stortinget retningslinjer for skattepolitikken de nærmeste 3–4 årene. For det tredje bør det opprettes et uavhengig, utredende og rådgivende organ for Finansdepartementet og Stortinget på skatteområdet.

2.1.4 Næringsbeskatningen – skattegrunnlaget

Næringsbeskatningens viktigste oppgave er etter utvalgets oppfatning å skaffe skatteinntekter. Ved utformingen av reglene bør det legges avgjørende vekt på hensynet til effektiv ressursbruk. Utvalget mener at reglene om overskuddsbeskatning av næringsvirksomhet fortsatt bør bygge på hovedprinsippene fra skattereformen 1992 om nøytralitet og symmetri. Dette tilsier at skattegrunnlaget i størst mulig grad bør tilsvare virksomhetens faktiske økonomiske resultat. Særordninger og selek-

tive tiltak rettet mot enkelt næringer bør unngås. Brede skattegrunnlag er etter utvalgets syn også god fordelings- og stabiliseringspolitikk. Nøytralitetsprinsippet innebærer etter utvalgets mening også at skattleggingen i minst mulig grad bør påvirkes av hvorvidt investeringer skjer i Norge eller utlandet, jf. avsnitt 2.1.11 nedenfor.

Utvalget mener at heller ikke hensynet til næringslivets/enkelt næringers internasjonale konkurransevne tilsier støtte i form av særlige skatte- eller avgiftslettelser. Det bør derimot legges vekt på å ha så gode generelle skatte- og avgiftsregler at Norge kan beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og arbeidskraft. EØS-reglene om statsstøtte legger dessuten begrensninger på mulige støtteordninger.

Skaugutvalget har lagt fram en del konkrete forslag til endringer med sikte på å gjøre næringsbeskatningen mer effektiv:

De særskilte skattereglene for jordbruk og skogbruk foreslås avvirket. Dette gjelder reglene om inntektsbeskatning av våningshus på landbruks-eiendom, aktivering av kapitalisert verdi av føderåd, skattefritak ved realisasjon av jord- og skogbrukseiendom, gjennomsnittsligning av skogbruk og skattereglene for skogavgift. Utvalget mener også at jordbruksfradraget bør avvirkles, men fordi fradraget har såpass beskjeden betydning sett i forhold til den øvrige direkte og indirekte støtten til landbruket har det lite for seg å avvikle dette fradraget hvis den samlede støtten likevel blir opprettholdt. Avviklingen bør derfor skje samtidig med en generell nedtrapping av jordbruksstøtten.

Avskjæringen av rett til å fremføre underskudd ved opphør av næring foreslås avvirket. Det er i dag vid adgang til å avregne underskudd fra en virksomhet i inntekt fra andre kilder før virksomheten opphører. Utvalget kan på denne bakgrunn ikke se at det er sterke grunner til at retten til å fremføre underskudd skal bortfalle når virksomheten opphører.

Begrensningen i adgangen til å fremføre underskudd til 10 år foreslås opphevet. Utvalget kan ikke se noen grunn til å ha en slik begrensning.

Retten til fradrag for tap på fordringer utvides til å gjelde alle fordringer på virksomhetsutøvere. Også fordringer på selskaper som ikke selv driver virksomhet, men som er i et konsern der det drives virksomhet, vil kunne omfattes.

Skattefradraget for FoU-kostnader oppheves. Ordningen bør etter utvalgets vurdering utformes som en regelstyrt tilskuddsordning.

Utvalget foreslår ingen endringer i *avskrivningssatsene* selv om utvalget antar at enkelte av satsene er noe høyere enn faktisk verdifall.

Den særskilte rederiskatteordningen er etter utvalgets syn ikke i samsvar med prinsippet om næringsnøytralitet. Utvalget påpeker imidlertid at dersom andre land, herunder EU-landene, i nær fremtid avviker sine særordninger for skipsfarten, kan det være uheldig om en forutgående avvikling av den norske særordningen fører til en utflytting av norske rederier. Hensynet til forutsigbarhet kan videre tilsi at en bør være avventende.

Reglene om avskrivninger på goodwill og andre immaterielle eiendeler bør etter utvalgets syn vurderes med sikte på å gjøre reglene mer treffsikre. Forskjellene mellom reglene for de ulike typene av slike eiendeler kan skape avgrensingsproblemer.

Reglene om tidfesting av inntekter og fradrag knyttet til finansielle instrumenter påvirker markedet for verdipapirhandel. Realisasjonsprinsippet gjelder som hovedregel for denne typen virksomhet. Utvalget foreslår at beskatning etter markedsverdi prinsippet utredes nærmere.

2.1.5 Personbeskatningen – skattegrunnlaget

Personbeskatningen skal etter Skaugutvalgets syn både bidra til offentlige inntekter og til omfordeling. Samtidig må det tas hensyn til effektiv ressursbruk. Utvalget mener at grunnlaget for beskatning av arbeid og kapital i størst mulig grad bør samsvare med faktisk økonomisk avkastning. Skattesystemet bør som hovedregel ikke benyttes til å subsidiere bestemte aktiviteter eller gi fradrag for utgifter som ikke er knyttet til inntektsvervet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å endre en del regler vedrørende grunnlaget for personbeskatningen. Hensikten er å bidra til et enklere skattesystem med et så bredt og nøytralt skattegrunnlag som mulig, der den reelle skattleggingen av ulike personer avgjøres av de formelle skattesatsene, og ikke av hvilke muligheter den enkelte har til å benytte seg av ulike fradragsordninger og andre særordninger i skattesystemet.

2.1.5.1 Enkelte fradragsordninger

Ordningen med fradrag i skatt for sparing til bolig for unge (BSU-ordningen) foreslås fjernet. Ordningen treffer etter utvalgets syn i liten grad personer med liten inntekt. Det er også usikkert hvilken effekt ordningen har på sparingen.

Frdraget for gaver til frivillige organisasjoner foreslås fjernet. Utvalget mener at skattesystemet ikke bør brukes til å subsidiere skattytere som ønsker å støtte frivillige organisasjoner. Støtte fra staten til frivillige organisasjoner bør etter utval-

gets oppfatning eventuelt skje i form av direkte bevilgninger, ikke via skattesystemet. Utvalget peker også på at ordningen kompliserer skattesystemet og medfører store administrative kostnader.

Fradraget for fagforeningskontingent foreslås opphevet, blant annet fordi utgifter av denne typen bør inngå i minstefradraget. Innbetalinger til fagforeninger dekker delvis private utgifter, for eksempel private forsikringer. Fradraget skaper også en asymmetri fordi streikebidrag fra fagorganisasjoner ikke er skattepliktig inntekt.

Fradraget for daglige arbeidsreiser foreslås strammet inn. Utvalget legger til grunn at familier kan velge å bosette seg nær familiemedlemmenes arbeidsteder. Nærhet til arbeidstedene vil vanligvis medføre høyere bokostnader, og utvalget mener at det er vanskelig å begrunne godt hvorfor skattesystemet skal brukes til å subsidiere dem som har en lang daglig arbeidsreise. Utvalget foreslår at fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidsted skal inngå som en del av minstefradraget, men at en avvikling bør skje gradvis.

Fradraget for merutgifter til kost ved arbeidsopphold utenfor hjemmet foreslås fjernet. Utvalget mener at utgiftene i liten grad er knyttet til arbeidsinntekten, og at utgiftene har karakter av å være privatutgifter.

Fradraget for merutgifter til losji ved arbeidsopphold utenfor hjemmet foreslås avviklet og innlemmet i minstefradraget, med en øvre fradragsgrense for slike utgifter. Avviklingen bør skje gradvis. Utvalget mener utgiftene delvis har karakter av å være privatutgifter.

Fradraget for merutgifter ved besøksreiser til hjemmet foreslås avviklet på sikt og innlemmet i minstefradraget. Utvalget mener at disse utgiftene i større eller mindre grad har karakter av å være privatutgifter. Utvalget foreslår at retten til fradrag i første omgang strammes inn.

Særskilt fradrag for sjøfolk og særfradraget for fiskere foreslås opphevet. Etter utvalgets syn bør enkelt næringers kostnader til arbeidskraft ikke subsidieres fordi dette bidrar til å holde en for stor arbeidsstyrke i næringer med lavere verdiskaping enn andre næringer.

Særskilt fradrag i alminnelig inntekt i Finnmark og Nord-Troms foreslås opprettholdt. Utvalget peker på at fradraget kan være et egnet distriktspolitisk virkemiddel.

2.1.5.2 Sosialt begrunnede fradrag og særordninger

Utvalget foreslår at en del av de sosialt begrunnede fradragene og særordningene tas ut av skattesyste-

met. Utvalget mener at inntektsskattesystemet er mindre egnet enn direkte overføringer til å støtte prioriterte grupper. Begrunnelsen er blant annet at mange skattytere med lav inntekt ikke betaler skatt, og at enkelte fradragssystemer krever kompetanse og systemer som i liten grad finnes hos ligningsmyndighetene. Bortfallet av ordningene vil delvis bli kompensert gjennom utvalgets forslag til økte bunnfradrag. De sosiale subsidiene kan også videreføres som direkte støtte dersom politiske myndigheter finner dette begrunnet. Følgende endringer foreslås:

Særfradrag for store sykdomsutgifter og forsørgelse foreslås fjernet. Utvalget viser blant annet til at ordningen med særfradrag for store sykdomsutgifter skaper store administrative problemer, ikke minst for ligningsmyndighetene, og har uheldige sider når det gjelder virkeområde.

Foreldrefradraget foreslås opphevet.

Skatteklasser 2 foreslås avviklet. Dette vil etter utvalgets syn blant annet gi større likebehandling av ulike husholdningstyper, og styrke hjemmeværende ektefelles eller partners motiv til å arbeide.

2.1.5.3 Skattlegging av naturalytelser

Utvalget mener at alle former for lønn bør beskattes likt uavhengig av om det er naturalytelser eller kontant lønn. Forskjellsbehandling er urimelig og gir incentiver til tilpasninger og uthuling av skattegrunnlaget. Lempelig skattlegging av naturalytelser har også fordelingsvirkninger, fordi det i praksis er personer med høye inntekter (og høy marginalsatt) som mottar flest naturalytelser. Utvalget mener at naturalytelser i størst mulig utstrekning bør skattlegges på grunnlag av markedsværdien, og at det er behov for å rydde opp i og stramme inn regelverket. På lengre sikt bør Finansdepartementet derfor gjennomgå regelverket. På kort sikt bør særlig lempelige regler oppheves, herunder reglene for beskatning av arbeidstøy og arbeidsgiverbetalte barnehageplasser. Når det gjelder velferdstiltak, mener utvalget at det verken er ønskelig eller praktisk mulig å beskatte alle slike tiltak som lønnsinntekt. Reglene for hva som regnes som skattefrie velferdstiltak bør være strenge, men utvalget har ikke tatt standpunkt til om dagens regler om rimelige velferdstiltak er tilstrekkelige.

2.1.6 Personbeskatningen – bunnfradragene mv.

Utvalget mener at det er behov for å rydde opp i fradragstrukturen for lave lønnsinntekter. Fradragstrukturen er komplisert og gir en uoversiktlig

marginalskattestruktur. Utvalget peker også på behovet for lavere (marginal-)skatt på lave lønnsinntekter. Utvalget har følgende forslag:

Lønnsfradraget (det særskilte fradraget i arbeidsinntekt) oppheves. Utvalget peker på at lønnsfradraget kan svekke motivene til å arbeide, ettersom det øker marginalskatten for dem med lave lønnsinntekter.

Nedre grense i *minstefradraget* økes til 20 000 kroner, mens øvre grense økes til 57 200 kroner. Over nedre grense settes minstefradraget til 40 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekter inntil minstefradraget utgjør 26 000 kroner. For inntekter utover dette settes minstefradraget lik 20 pst. av inntekten inntil øvre grense i minstefradraget nås.

Nedre grense i *trygdeavgiften* oppheves for alle over 17 år. Det vil i praksis si at den såkalte «frikortgrensen» oppheves. De med lønnsinntekt over 33 430 kroner vil ikke påvirkes av forslaget.

2.1.7 Skattereglene for pensjonister mv.

De særskilte skattereglene for pensjonister mv. er etter utvalgets oppfatning kompliserte og gir en uoversiktlig marginalskattestruktur. I noen tilfeller kan reglene gjøre det mer gunstig å motta trygd enn å arbeide. Utvalget forslår en del endringer med sikte på å forenkle pensjonistbeskatningen og øke motivene til å arbeide:

- *Skattebegrensningsregelen* foreslås endret slik at
 - skattefri nettoinntekt for pensjonister mv. reduseres til 76 400 kroner for enslige og 124 700 kroner for ektepar
 - formuestillegget oppheves
 - avtrappingssatsen reduseres fra 55 pst. til 50 pst.

Særfradraget for alder og uførhet oppheves. Dette vil øke skatten kun for pensjonister som i dag ikke skattlegges etter skattebegrensningsregelen.

Utvalget peker på at disse forslagene, sammen med forslagene om endringer i bunnfradragene mv. (jf. avsnitt 2.1.6), vil gi en viss skattelette for trygdede samlet og en omfordeling fra trygdede med høye inntekter til trygdede med middels og lave inntekter.

2.1.8 Skattesatser for inntekter

Utvalget foreslår å beholde skattesatsen på alminnelig inntekt på 28 pst. Den relativt lave satsen gjør det lettere å få aksept for brede og nøytrale skattegrunnlag, og satsen bør ikke økes når de fleste andre land er i ferd med å redusere skattesatsen på bedriftsoverskudd. Økt sats på alminnelig inntekt

vil dessuten medføre økt skatt på arbeids- og pensjonsinntekter, noe som ikke er i samsvar med utvalgets anbefalinger.

Utvalget foreslår videre å redusere satsene på personinntekter som et ledd i en reduksjon av de store forskjellene mellom skatt på arbeid og skatt på kapital. Forslagene må ses i sammenheng med forslaget til en ny modell for integrasjon av person- og selskapsbeskatningen, jf. avsnitt 2.1.9. Utvalget foreslår konkret å fjerne den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på arbeidsinntekter over 16 G, og å redusere toppskattesatsene i trinn 1 og 2.

2.1.9 Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen

Skaugeutvalget peker på at forskjellen mellom den høyeste marginalskattesatsen på arbeid og kapital har økt fra 28,1 prosentpoeng ved innføringen av delingsmodellen i 1992 til 36,7 prosentpoeng i 2003. Dette har gitt sterke motiver til å få faktisk arbeidsavkastning beskattet som kapitalinntekt. Mulighetene til å tilpasse seg ut av delingsmodellen er store, blant annet på grunn av endringer i delingsmodellen etter 1992. Utvalget har derfor vurdert flere beskatningsmodeller som gjør det mulig å oppheve delingsmodellen, i hvert fall for aktive eiere i aksjeselskaper. Utvalget går inn for en utbytteskatt med skjerming, der skjermingen skjer med utgangspunkt i aksjenes kostpris (aksjonærmodellen). Modellen innebærer skatt på den delen av investeringens avkastning som overstiger avkastningen av en risikofri kapitalplassering, jf. nærmere omtale under avsnitt 8.2. Utbytteskatten vil, sammen med utvalgets foreslåtte reduksjoner i satsene for skatt på lønns- og pensjonsinntekter, redusere satsforskjellene mellom skatt på arbeid og skatt på kapital vesentlig.

Utvalget mener at det er ønskelig at en lignende uttaksmodeLL innføres for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak, og at dette må utredes nærmere. Dersom aksjonærmodellen innføres for aksjeselskaper uten at det innføres en lignende uttaksmodeLL for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak, er det etter utvalgets oppfatning nødvendig med en strammere delingsmodeLL.

2.1.10 Skattlegging av formue, fast eiendom og arv

Beskatningen av formue, fast eiendom og arv bør etter Skaugeutvalgets mening bygge på et nøytralitetsprinsipp, slik at ulike typer kapital beskattes

mest mulig likt. Det forutsetter at verdsettelsen av formuesobjekter baseres på markedsverdier. Dagens regler gir til dels store variasjoner i verdsettelsen mellom forskjellige typer formuesobjekter og dermed forskjellig beskatning. Dette gir motiver til å investere i enkelte typer formuesobjekter, særlig bolig og ikke-børsnoterte aksjer, fremfor andre.

Utvalget legger også vekt på den internasjonale utviklingen. I en globalisert økonomi virker det lite fornuftig å ha vesentlig høyere skatt på mobile enn på lite mobile skattegrunnlag, slik tilfellet er i dag. Fast eiendom er på kort sikt en lite mobil form for kapital, mens finanskapital og enkelte former for realkapital på kort sikt er mer mobil. I andre land har utviklingen gått i retning av å avvikle formuesskatten, mens det opprettholdes et betydelig høyere nivå på beskatningen av fast eiendom og arv sammenlignet med Norge. På lang sikt vil skattemessig likebehandling av alle former for kapital bidra til større samfunnsøkonomisk avkastning.

For *formuesskatten* foreslår utvalget at det innføres en verdsettelsesrabatt på 70 pst. for formuesobjekter som etter dagens regler verdsettes etter markedsverdi og for SMB-aksjer og grunnfondsbevis. Gjeld avkortes tilsvarende. Samtidig økes bunnfradragene og klasse 2 oppheves. Forslagene innebærer at provenyet fra formuesskatten om lag halveres. Det innebærer også en mer nøytral formuesskatt ved at ulike typer formuesobjekter behandles mer likt. På sikt bør formuesskatten etter utvalgets syn avvikles. Dette skyldes blant annet at den effektive skatten på sparing for enkelte kan bli svært høy, og at formuesskatten i visse tilfeller kan øke kapitalkostnadene for selskaper som må henvende seg til norske eiere. Formuesskatten bør oppheves samtidig med at skatt på fast eiendom og arv økes.

Fordelsbeskatningen av bolig bør etter utvalgets oppfatning styrkes, slik at skattegrunnlaget økes opp mot den reelle avkastningen av å bo i egen bolig. Beskatningen bør legges om ved at både bunnfradragene og ligningstakstene økes. Forslaget vil innebære at eiere av boliger med lav verdi får relativt sett lavere boligskatt enn eiere av boliger med høy verdi. Utvalget påpeker at fordelsbeskatningen bør få en mer sentral plass i skattesystemet også for å sikre bedre samsvar mellom fordelsbeskatningen og retten til fradrag for boliglansrenter.

En obligatorisk eiendomsskatt bør etter utvalgets syn være alternativet dersom det ikke er politisk vilje til å trappe opp fordelsbeskatningen av egen bolig. I tråd med Eiendomsskatteutvalgets forslag i NOU 1996: 20 bør plikten til å betale eien-

domsskatt som hovedregel gjelde for alle eiendommer, og takstene bør gjenspeile markedsverdien.

Arveavgiften bør etter utvalgets mening reformeres med utgangspunkt i Arveavgiftsutvalgets forslag om bredere grunnlag, lavere satser og høyere bunnfradrag (jf. NOU 2000: 8 Arveavgift). Hensynet til proveny og fordeling taler for å øke arveavgiften som et ledd i finansieringen av en full avvikling av formuesskatten.

2.1.11 Forholdet til utlandet

Skattesystemet bør etter Skaugeutvalgets syn være nøytralt ikke bare for investeringer i Norge, men også i forhold til om en investerer i utlandet. Det er et hovedprinsipp i skattesystemet å unngå at inntekt opptjent i utlandet beskattes både i kildestaten og i Norge. Kreditmetoden er en måte å sikre dette på.

Utvalget går inn for å videreføre og utvide dagens kreditmetode for fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra utenlandske datterselskaper. Gjeldende regler går etter utvalgets mening ikke langt nok. Det foreslås derfor en rekke endringer i reglene. Endringene vil medføre økte administrative kostnader. Utvalget antar at dette i noen grad kan avhjelpest ved at det innføres en begrenset fordelingsmetode som anvendes for enkelte opplistede land som har om lag samme skattenivå som Norge eller høyere skattenivå enn Norge.

Fusjon og fisjon av norske selskaper kan som hovedregel gjennomføres uten at det utløses skatteplikt på selskapet eller aksjonærene. Omorganiseringer over landegrensene, i form av fusjoner, fisjoner og fusjonslignende tilfeller (konserndannelser) medfører i utgangspunktet realisasjonsbeskatning, men selskapene og aksjonærene kan søke Finansdepartementet om skattefritak i slike situasjoner. Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at norske selskaper må søke departementet om skattefritak ved omorganiseringer over landegrensene. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes regler som er mest mulig like reglene i EUs direktiv om skattemessig behandling av fusjoner m.m. over landegrensene. Direktivet gir regler om utsettelse av skattlegging ved omorganiseringer som nevnt innenfor EU.

2.1.12 Indirekte skatter

Indirekte skatter omfatter merverdiavgift, særavgifter og toll. Utvalget mener at avgiftenes primære oppgaver er å skaffe staten inntekter til å finansiere offentlig virksomhet og overføringer, samt å korri-

gere for eksterne virkninger. Fordelings- og næringspolitiske oppgaver bør etter utvalgets oppfatning i minst mulig grad tillegges indirekte skatter. Utvalget peker på at det er et betydelig behov for å gjennomgå avgiftssystemet med sikte på å forenkle og rydde opp i systemet, slik at det kan ivareta de overordnede målene.

Skatt på forbruk påvirker ikke beslutninger om sparing og bidrar til at noe av skattebyrden belastes andre inntekter enn lønnsinntekter. Utvalget mener derfor at det er fornuftig å ha en relativt høy andel indirekte skatter. Norge har allerede et relativt høyt nivå på forbruksavgifter. Utvalget mener likevel at det er rom for en viss økning av avgiftsnivået, og foreslår økte avgifter på i størrelsesorden 2,5 mrd. kroner som benyttes til lettelse i inntektsbeskatningen.

Når det gjelder *merverdiavgiften* spesielt, mener utvalget at formålet med avgiften utelukkende bør være å gi staten inntekter. Dette oppnås mest effektivt ved å ha en mest mulig generell merverdiavgift der alle varer og tjenester skattlegges med samme sats.

Utvalget mener at *miljø- og miljørelaterte avgifter* i så stor grad som mulig bør benyttes når en skal redusere forurensning. Dette bidrar både til å utnytte samfunnets ressurser bedre og til å finansiere offentlig virksomhet.

Når det gjelder *bilavgifter*, bør det etter utvalgets syn vurderes å redusere engangsavgiften samtidig som avgiftene på drivstoff økes. På denne måten kan en gjøre bruk av bil dyrere, samtidig som samlede bilholdskostnader i gjennomsnitt ikke økes.

Utvalget viser til at *toll* begrenser internasjonal handel, og etter utvalgets vurdering er det i Norges langsiktige interesse å bygge ned slike handelshindringer. Utvalget foreslår å oppheve all gjenværende industritoll. For landbruksprodukter foreslår utvalget å oppheve svært lave tollsatser og tollsatser som ikke har noen funksjon når det gjelder å beskytte norsk produksjon. Videre foreslår utvalget at de høye tollsatsene på sentrale deler av norsk landbruksproduksjon vurderes nærmere med sikte på å skape større konkurranse i det norske markedet.

Avgiften på elektrisitet benyttes primært til å skaffe proveny, og har en svak miljøpolitisk begrunnelse. Utvalget mener at det kan være gode grunner til å fjerne elektrisitetsavgiften for all næringsvirksomhet. Dette vil også imøtekomme kravet i ESAs nye retningslinjer for miljøstøtte.

Alkohol- og tobakksavgifter benyttes dels til å skaffe inntekter, dels for å redusere helseskadelig forbruk. Utvalget gir uttrykk for at det ikke har

grunnlag for å vurdere hva som er et riktig nivå på disse avgiftene, men peker på at økt grensehandel tilsier at en bør vurdere en viss reduksjon i avgiftsnivået på slike varer.

Når det gjelder *dokumentavgift*, mener utvalget at en bør vurdere å oppheve skillet mellom selveierboliger og borettslagsboliger.

Også en rekke *andre avgifter*, for eksempel sjokolade- og sukkervareavgiften og grunnavgift på engangsemballasje, bør etter utvalgets mening vurderes nærmere.

2.2 Høringsrunden

2.2.1 Innledning

Finansdepartementet sendte Skaugeutvalgets utredning på høring ved brev av 12. februar 2003, med høringsfrist 15. mai 2003. Det er kommet inn om lag 90 høringsuttalelser. I dette kapitlet redegjøres kort for hovedtrekkene i synspunktene som fremkom under høringsrunden. De enkelte merkadene omtales nærmere under behandlingen av forslagene til endringer.

2.2.2 En langsiktig og forutsigbar skattepolitikk

Høringsrunden viser at det er bred oppslutning om behovet for en stabil og forutsigbar skattepolitikk. Flere høringsinstanser understreker at forutsigbare skatteregler er særlig viktig for investeringer som foretas under usikkerhet.

2.2.3 Skattegrunnlaget i næringsbeskatningen

Høringsinstansene som har merknader støtter i hovedsak forslagene. En del høringsinstanser går imot forslaget om å omgjøre ordningen med skattefradrag for FoU-kostnader til en regelstyrt tilskuddsordning. De begrunner dette med stabilitet: Ordningen ble iverksatt i 2002, og en opphevelse vil kunne svekke næringslivets tillit til FoU-ordningen. Når det gjelder de særlige skatteordningene for primærnæringene og rederiselskaper, stiller enkelte høringsinstanser seg svært kritisk til utvalgets vurderinger. En del høringsinstanser mener at avskrivningssatsene bør økes.

2.2.4 Skattegrunnlaget i personbeskatningen

Mange høringsinstanser er prinsipielt enige i utvalgets forslag om å utvide skattegrunnlagene i per-

sonbeskatningen ved å beskatte alle former for avlønning nøytralt og begrense fradragsmulighetene. En del av høringsinstansene går likevel imot å fjerne ordninger som berører deres eget interesseområde.

Enkelte høringsinstanser mener at forslagene bør vurderes i en større sammenheng enn det Skaugeutvalget har gjort. Dette dreier seg hovedsakelig om skatteordningene med sosial begrunnelse. Instansene mener utvalgets forslag kan endre fordelingsprofilen i overføringssystemet til familier. Det må også, slik enkelte instanser ser det, vurderes hvorvidt og i hvilken grad hvert enkelt forslag skal kompenseres ved ordinære budsjettbevilgninger.

Utvalgets hovedprinsipp om å skattlegge naturalytelse til markedsverdi støttes av alle høringsinstansene som har uttalt seg. Flere høringsinstanser peker på at den økte utbredelsen av naturalytelse, dagens forskjellsbehandling av ulike avlønningsformer og den lave verdsettelsen av naturalytelse har uheldige fordelingsvirkninger.

2.2.5 Skattesatser

Generelt er høringsinstansene positive til utvalgets forslag om å redusere satsene i personbeskatningen, med enkelte unntak. De fleste innser i tråd med utvalgets innstilling at satsforskjellen på arbeids- og kapitalinntekter må reduseres for å løse delingsproblemet, og at dette vanskelig lar seg gjøre ved kun å øke kapitalbeskatningen. Enkelte instanser mener likevel at en så sterk reduksjon i skattesatsen på de høyeste arbeidsinntektene i for stor grad svekker inntektsutjevningen via skattesystemet og/eller vil prioritere skattelettelse på andre områder. De aller fleste høringsinstansene som uttaler seg om skattesatsen på alminnelig inntekt er enige i utvalgets anbefaling om å videreføre satsen på 28 pst.

2.2.6 Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen

De fleste instansene som støtter aksjonærmodellen mener at den må gjøres lempeligere og kombi-

neres med en avvikling av formuesskatten. Mange uttrykker også bekymring for kompleksiteten i modellen. Enkelte instanser går imot både aksjonærmodellen og forslaget til innstramminger i delingsmodellen.

2.2.7 Skattlegging av formue, fast eiendom og arv

Det er en overvekt av høringsinstanser som støtter en avvikling av formuesskatten. Oppfatningene om hvordan en avvikling skal gjennomføres spriker mer. Meningene er delte også når det gjelder forslaget om å legge økt vekt på fordelsbeskatning av bolig eller eiendomsskatt. Et flertall av høringsinstansene går imot å øke arveavgiften. Flere av instansene er i denne sammenheng særlig opptatt av hensynet til gjennomføring av generasjonsskifter i familieeide bedrifter.

2.2.8 Internasjonale forhold

Enkelte høringsinstanser går mot forslaget om å utvide dagens kreditmetode for fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra utenlandske datterselskaper. Dette begrunnes med at forslagene vil være administrativt svært krevende for skattyterne og for skatteetaten. De fleste instansene som uttaler seg er imidlertid positive til forslagene og støtter også forslaget til en begrenset fordelingsmetode. Flere av instansene mener reglene bør liberaliseres ut over utvalgets forslag.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag vedrørende omorganiseringer over landegrensene slutter seg til forslaget.

2.2.9 Indirekte skatter

En del instanser støtter utvalgets anbefaling om et merverdiavgiftssystem med et bredere grunnlag og et mål om en felles sats i systemet. Enkelte høringsinstanser går imidlertid imot å fjerne ordningen med nullsats på trykt skrift.

3 Internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk

3.1 Innledning

Kapital, arbeidskraft og varer kan i økende grad bevege seg fritt mellom land. Den pågående internasjonaliseringen er særlig viktig for Norge og andre små land med en åpen økonomi. Kostnadene ved å flytte varer og tjenester mellom land reduseres, tilgangen på ny teknologi og kunnskap øker, og ressursene brukes mer effektivt gjennom økt konkurranse. Over tid vil dette gi et høyere inntektsnivå og dermed et godt grunnlag for å videreutvikle det norske velferdssamfunnet.

Den økte mobiliteten av varer og produksjonsressurser innebærer samtidig at forskjeller mellom land i beskatning kan få økt betydning. Dette gjelder både lokalisering av næringsaktivitet og muligheten for å hente proveny fra de mest mobile skattegrunnlagene. Skattesystemene i andre land utgjør dermed en viktig rammebetingelse for norsk skattepolitikk. Ved siden av skatteregler vil nærhet til markeder, infrastruktur, tilgang på naturressurser og kvalifisert arbeidskraft, relative lønnskostnader, forutsigbarhet m.m. ha stor betydning for lokalisering av virksomheter.

Landene konkurrerer om å tiltrekke seg næringsaktivitet. De som lykkes i dette, kan få høyere skatteinntekter, høyere lønninger og positive ringvirkninger for andre virksomheter, for eksempel gjennom tilgang på ny kunnskap og teknologi og økt konkurranse. Det er en betydelig utfordring å møte den internasjonale konkurransen ved å sikre gode vilkår for næringsvirksomhet i Norge.

Skaugutvalget peker på at Norge gjennomgående kommer godt ut av internasjonale sammenligninger av skattenivå og skattesatser:

- Bedriftsbeskatningen er forholdsvis moderat i Norge, både målt ved bedriftenes gjennomsnittlige effektive skattesatser og effektive marginalskattesatser.
- Norge kommer også spesielt godt ut når bedrift og eier ses under ett, fordi Norge i motsetning til de fleste andre OECD-land ikke beskatter utbytte og tilbakeholdt overskudd utover den ordinære selskapsskatten på 28 pst. På den andre siden har Norge, i motsetning til de fleste andre land, en formuesskatt som bidrar til å øke den samlede beskatningen av kapital.
- Fast eiendom beskattes gjennomgående høyere i andre land enn i Norge.
- Direkte skatter på arbeidskraft er ikke spesielt høye i Norge, med unntak for innteksgruppene som må betale trinn 2 i toppskatten og for den arbeidskraften det skal betales høy arbeidsgiveravgift for. Utvalget peker likevel på at det er nødvendig å redusere forskjellene i skattesatser mellom arbeids- og kapitalinntekter for å forhindre at en del arbeidsavkastning skattlegges som kapitalinntekt, jf. utvalgets forslag om å erstatte delingsmodellen med aksjonærmodellen samtidig som marginalskattesatsen på høye arbeidsinntekter reduseres.
- Norge kommer dårligere ut i internasjonale sammenligninger når beskatning av arbeidskraft og forbruksavgiftene vurderes samlet. Det skyldes at avgiftsnivået er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land.

Skatt og avgift er ikke direkte omfattet av EØS-avtalen, men EØS-landenes skattelovgivning må ikke komme i konflikt med avtalens bestemmelser om ikke-diskriminering, statsstøtte og de fire grunnleggende frihetene.

Utviklingen i EU går i retning av at det legges økt vekt på å tilpasse skattereglene til EF-retten og forutsetningene for det indre markedet. Rettspraksis innenfor EU utvikler seg raskt på dette området. Dette kan ha betydning for hvilke saker som kommer opp for EFTA-domstolen og for utviklingen av rettspraksis innenfor EØS. Det er blant annet en økende usikkerhet knyttet til om de norske reglene for beskatning av utbytte og gevinster kan bli ansett å være i strid med EØS-avtalen. Det skyldes at innenlandske utbytter og aksjegevinster beskattes lempeligere enn aksjeinntekter over landegrensene.

For å sikre vekstevnen i norsk økonomi og grunnlaget for velferdsordningene er det avgjørende å opprettholde en stor arbeidsstyrke og øke arbeidstilbudet, samt å sikre gode rammevilkår for norsk næringsliv. Reformen av skattesystemet og pensjonsregler må trekke i samme retning og stimulere til økt og lengre yrkesdeltaking innenfor rammen av et fleksibelt arbeidsliv. Det krever at marginalskattesatser på arbeidsinntekt reduseres.

Regjeringen legger vekt på å utforme det norske skattesystemet slik at det skal være attraktivt å investere og arbeide i Norge. Den samlede kapitalbeskatningen inklusive formuesskatten må ikke være for høy sammenlignet med andre land. Det legges til grunn at selskapsskattesatsen på 28 pst. videreføres. Formuesskatten foreslås halvert i løpet av 2006 og 2007, og trappes deretter videre ned med sikte på avvikling. Skattereglene må sikre størst mulig samsvar mellom det som er lønnsomt for samfunnet og det som er lønnsomt for den enkelte virksomhet. Tilstrekkelig lave generelle skattesatser bør bidra til at Norge er et attraktivt land både å investere i og som utgangspunkt for investeringer i andre land. Uthuling av skattegrunnlag og særregler for de mest mobile skattegrunnlagene bør unngås. Et enkelt, forutsigbart og godt skattesystem, som er forenlig med våre forpliktelser i henhold til EØS-avtalen, vil kunne bidra til å styrke investeringene og sysselsettingen.

Avsnitt 3.2 gjør rede for utfordringer knyttet til økt mobilitet i skattegrunnlagene og internasjonal skattekonkurranse. I avsnitt 3.3 sammenlignes skattenivå i Norge med andre land, herunder skattesatser på arbeid og kapital. I avsnitt 3.4 redegjøres for internasjonale utviklingstrekk i skattleggingen som kan ha betydning ved utformingen av det norske skattesystemet. Blant annet drøftes internasjonale trender i beskatning av selskap og aksjonær, samt den internasjonale utviklingen i formuesbeskatningen. Det redegjøres også for den europeiske integrasjonens tiltakende betydning for skattesystemene til de berørte landene, med særlig vekt på hvilke krav EØS-avtalen setter til det norske skattesystemet.

3.2 Internasjonalisering og skatt

Skaugeutvalget viser til at økt mobilitet i skattegrunnlagene i første rekke kan være en utfordring for skattleggingen av kapital, høyt utdannet arbeidskraft og varer som er særlig gjenstand for grensehandel. Finanskapitalen synes å være svært mobil, og realkapitalen nokså mobil. Utvalget peker på at det har vært en tendens til at mobiliteten for høyt utdannet arbeidskraft har økt over tid, og at denne utviklingen kan komme til å fortsette. Det skyldes blant annet den økte aktiviteten til multinasjonale selskaper og at stadig flere studenter tar utdanning i utlandet og dermed senker terskelen for å søke arbeid i utlandet. Den kommende utvidelsen av EU og EØS østover i Europa vil også kunne medføre økt flytting både blant lavt- og høyt-lønnete.

Den økte mobiliteten i skattegrunnlag innebærer at konsekvensene av skattekonkurranse mellom land øker. Utvalget peker på at skattekonkurranse mellom land kan være skadelig, men at det til en viss grad kan være sunt. Sunn skattekonkurranse kjennetegnes ved økt fokus på nødvendigheten av å begrense de offentlige utgiftene og drive offentlig sektor mest mulig effektivt.

Skadelig skattekonkurranse innebærer mindre effektiv bruk av de samlede produksjonsressursene. Blant annet kan forskjeller i beskatning mellom land (herunder formelle skattesatser og regler for fradrag i inntektsgrunnlaget) medføre at den høyeste avkastningen etter skatt på en investering oppnås i et annet land enn det landet som gir den høyeste avkastningen på investeringen før skatt. En slik vridning i investeringene medfører en uheldig omfordeling av skatteinntekt landene imellom og et tap for landene under ett.

Skadelig skattekonkurranse med press på de samlede skatteinntektene kan også føre til uønskede fordelingsvirkninger. For hard skattekonkurranse kan føre til at omfanget av offentlige tjenester blir mindre enn ønskelig. Det er særlig de med lav inntekt og andre svake grupper i samfunnet som vil rammes av en sterk tilbakegang i offentlig ressursbruk.

Skaugeutvalget presenterer hovedresultater fra en rekke empiriske studier av utviklingen i skattekonkurranse mellom land. Utvalget peker på at det er knyttet usikkerhet til disse resultatene, men konkluderer med at de gir sterke indikasjoner på at økt internasjonal mobilitet har ført til skattekonkurranse mellom landene. Det gjelder særlig konkurransen om å tiltrekke seg utenlandske investeringer som følges opp av et aktivt eierskap, og multinasjonale selskaper.

Økt skattekonkurranse er en betydelig utfordring både for nasjonale myndigheter og for det internasjonale samarbeidet på skatteområdet. En vesentlig høyere beskatning av mobil kapital og høyt utdannet arbeidskraft i Norge enn i andre land øker risikoen for at deler av disse skattegrunnlagene flytter til andre land. Det vil i så fall gi tapt verdiskaping, redusert tilgang på personer med høy kompetanse og lavere skatteinntekter.

Skaugeutvalget peker også på at multinasjonale selskaper har visse muligheter til å la inntekter bli beskattet i land med relativt lav formell skatt på næringsinntekter og til å la utgifter komme til fradrag i land med høyere skattesatser. Det kan for eksempel skje ved at selskapene tilpasser prisene på interne tjenester og varer som handles mellom selskapets enheter. Store forskjeller i beskatningen av selskaper mellom land kan på denne måten

føre til at skatteinntektene blir redusert i land med relativt høyt skattenivå. Slik skattetilpasset flytting av overskudd påvirker ikke lokalisering av investeringer og produksjon.

Både OECD og EU arbeider for å motvirke skadelig skattekonkurranse, og har de siste 10–15 årene presentert forslag til tiltak blant annet innenfor bedriftsbeskatningen, jf. for eksempel OECDs retningslinjer for å motvirke skadelig skattekonkurranse fra 1998.

I tillegg inngås det skatteavtaler mellom land, blant annet for å begrense dobbeltbeskatning som følge av at samme inntekt beskattes i flere land. Norge har inngått over 80 slike skatteavtaler.

3.3 Sammenligning av skattenivå i Norge og andre land

Skattereglene er ett av flere viktige forhold som har betydning for hvor effektivt ressursene brukes, og hvor attraktivt det er for norske eiere å investere i Norge og i utlandet. Skattens betydning for lokalisering-, investerings- og sparebeslutninger øker trolig med forskjellene i den *effektive* beskatningen i ulike land. Både formelle skattesatser og bredden i grunnlaget som skal beskattes, er dermed nyttige indikatorer for å sammenligne skattleggingen i ulike land. Indikatorer som fanger opp dette, kan gi en god beskrivelse av nasjonale forskjeller i beskatning, men må tolkes med forsiktighet. Indikatorene bør suppleres med relevant bakgrunnsinformasjon og analyser.

OECDs studier av sentrale utviklingstrekk og reformer på skatteområdet viser at beskatningen internasjonalt har vært kjennetegnet ved at

- det offentlige skatteinntekter som andel av BNP har økt markert. Denne utviklingen har pågått i de fleste OECD-landene de siste 30 årene. Skatt som andel av BNP utgjør i gjennomsnitt vel 40 pst. for EU-landene. Nye, foreløpige data tyder imidlertid på at økningen i skatt som andel av BNP kan være i ferd med å stoppe opp.
- hoveddelen av skatteinntektene i OECD-området (over 90 pst.) stammer fra inntektsskatter, avgifter på varer og tjenester og trygde- og arbeidsgiveravgifter. Med unntak for USA legges det gjennomgående økende vekt på generelle forbruksavgifter (merverdiavgift, salgsskatt m.m.), mens særavgifter får mindre betydning. Det er også vekst i trygdeavgiftenes andel av de samlede skatteinntektene.
- den maksimale marginalskatten (skatten på den sist opptjente kronen) inklusive trygdeav-

gift på lønnsinntekter i gjennomsnitt er redusert både for EU-landene og OECD-landene samlet fra 2000 til 2003. Innenfor EU har også marginalskatten for enslige uten barn med middels inntekter blitt redusert, mens den har vært om lag konstant på lave inntektsnivåer. For OECD-landene samlet er marginalskatten redusert svakt for middels inntekter og har vært om lag konstant for lave. Gjennomsnittlige skattesatser på arbeidsinntekt har også gjennomgående blitt redusert. Reduksjonen har vært noe større for EU-landene enn for OECD-landene samlet.

- skattesatsen på overskudd i selskaper reduseres. Den formelle selskapskattesatsen er redusert med om lag 3 prosentpoeng fra 2000 til 2003 i OECD og med 3,4 prosentpoeng i EU.
- den effektive marginalskatten på utbytte på aksjonærens hånd i gjennomsnitt for OECD-landene og for EU-landene er redusert med henholdsvis 3,7 og 4,7 prosentpoeng fra 2000 til 2003. Det skyldes blant annet reduserte marginalskatter på lønn i land som beskatter både lønnsinntekt og kapitalinntekt progressivt.
- skattekiln for arbeid, dvs. forskjellen mellom det arbeidsgiver betaler for arbeidskraften (inklusive arbeidsgiveravgift) og det lønnstaker mottar etter skatt, er i ferd med å bli redusert for noen av landene med de høyeste og moderate skattekilene. Det vil bidra til at arbeidskraften utnyttes mer effektivt.
- mange OECD-land har gjennomført grønne skattereformer de senere årene. Inntektene fra miljørelaterte avgifter ble imidlertid svakt redusert fra 1998 til 2001. Dette skyldes i hovedsak redusert etterspørsel etter bensin fra 1999 til 2000 som følge av sterk vekst i prisen på bensin.

3.3.1 Effektive skattesatser på investeringer

En virksomhet som vurderer om den skal eksportere fra hjemlandet eller starte produksjon i et annet land, vil legge vekt på den effektive *gjennomsnittlige* skattesatsen på virksomhetens overskudd. I tillegg står skatteavtalene sentralt når det gjelder skattlegging av grensekryssende investeringer.

Skaugutvalget presenterer resultater fra en studie utført av EU-kommisjonen (Mannheimstudien), som viser beregnede effektive skattesatser i EU-land og sammenligner med tilsvarende skattesatser i Norge, jf. boks 3.1. Resultatene må tolkes med forsiktighet, og det kan ikke på grunnlag av studien trekkes generelle og presise konklusjoner om hvordan investeringsbeslutningene i praksis påvirkes av beskatningen.

Boks 3.1 Mannheimstudien

Mannheimstudien illustrerer sentrale forskjeller i effektive skattesatser mellom land. Beregningene viser effektiv gjennomsnittlig skattesats og effektiv marginalsattesats for en sammensatt investering når det kun tas hensyn til beskatningen av bedriften, og effektiv marginalsattesats når en i tillegg tar hensyn til skattleggingen på investors hånd. Beregningene bygger på en rekke forutsetninger, blant annet om måten investeringen er finansiert, avkastning, inflasjonsutviklingen m.m., som Skaugeutvalget gjør rede for.

- Mannheimstudien illustrerer blant annet at
- forskjellene i de formelle skattesatsene betyr langt mer for rangeringen av landene enn forskjeller i skattegrunnlagene. Betydningen av å ha lave skattesatser sammenlignet med å ha gunstige avskrivningssatser m.m. er større jo mer lønnsom en investering er.
 - rangeringen av hvilke land som har lav effektiv bedriftsbeskatning (for eksempel Irland og Sverige) og hvilke land som har høy effektiv bedriftsbeskatning (for eksempel Frankrike) endres forholdsvis lite ved endrede forutsetninger om finansieringsstruktur, inflasjon m.m. Rangeringen endres imidlertid vesentlig når beskatningen på eiers hånd inkluderes.
 - det er betydelige skattemessige forskjeller mellom EU-landene. EU-kommisjonen mener at dette kan innebære lavere økonomisk vekst og et mindre dynamisk indre marked, og at det derfor kan være mulig å oppnå økt velferd ved å redusere forskjellene i skattlegging mellom landene.

Norge kommer godt ut ved sammenligning av effektive gjennomsnittlige bedriftsskattesatser, men havner om lag i midtsjiktet når det gjelder effektive marginalsattesatser for bedriftene. Den relativt høye marginalsattesatsen skyldes i hovedsak at avskrivningssatsene i Norge, særlig for maskininvesteringer¹, er forholdsvis lave i internasjonal sammenheng. For investeringer med relativt høy lønnsomhet betyr avskrivningssatsene mindre for den effektive skattesatsen, mens den formelle

bedriftsskattesatsen, som er relativt lav i Norge, er viktigere.

Når skattleggingen av bedrift og eier ses under ett, kommer Norge relativt godt ut også i beregningen av effektive marginalsattesatser. Det skyldes at Norge ikke beskatter aksjeutbytte utover skatten på selskapsoverskudd (28 pst.), og at RISK-reglene forhindrer at det betales skatt på aksjegevinster som skyldes tilbakeholdt overskudd.

Det er en svakhet ved Mannheimstudien at det ikke er tatt hensyn til formuesskatt. Det er dermed vanskelig å sammenligne Norge, som beskatter en del typer formue relativt høyt, med andre land. Videre er opplysningene 3–5 år gamle, og flere EU-land har gjort endringer i ettertid.

3.3.2 Formelle skattesatser på kapital og arbeid

Tabell 3.1 viser formelle skattesatser på selskapsoverskudd i 2002, på selskapets og eierens hånd. Norge har etter skattereformen i 1992 hatt en formell skattesats på selskapsoverskudd på 28 pst., som fortsatt er relativt lavt i internasjonal sammenheng.

Forskjellen mellom Norge og andre land har imidlertid gjennomgående blitt redusert betydelig, jf. figur 3.1. Det skyldes at også andre land har gjennomført reformer i bedriftsbeskatningen med vekt på å utvide skattegrunnlagene, samtidig med at de formelle skattesatsene er redusert. I enkelte land vurderes det å redusere selskapsskatten ytterligere. Den finske regjeringen foreslo høsten 2003 å redusere skatten på selskapsoverskudd fra 29 til 26 pst. Sveriges skattekommisjon, som la fram sin innstilling i 2002 (SOU 2002: 47 Våra skatter), argumenterer for at Sverige bør ha en beredskap på å redusere selskapsskatten ned mot 25 pst. dersom viktige land innenfor EU reduserer sine selskapskattesatser.

Beskatningen av arbeidsinntekt kan for mange ha stor betydning for hvor mye de velger å arbeide. Både norske og utenlandske studier indikerer at særlig lavinntektsgruppers arbeidstilbud kan være følsomt for endring i lønn etter skatt. Skaugeutvalget peker samtidig på at mobiliteten for høyt utdannet arbeidskraft har vært noe høyere enn for dem med lav utdanning. Det indikerer at risikoen for skattemotivert utflytting av arbeidskraft er størst for høyt utdannet arbeidskraft. Beskatningen av høye inntekter kan også påvirke incentivene til å ta høyere utdanning.

Høyeste marginalsatt på lønnsinntekter i Norge er 55,3 pst. eksklusive arbeidsgiveravgift, jf. tabell 3.2. Det er noe høyere enn for gjennomsnit-

¹ De er imidlertid høyere enn anslått økonomisk verdifall på maskiner, som i EU-studien er satt til 17,5 pst.

Tabell 3.1 Formelle satser for skatt på selskapsoverskudd. 2002

Land	På selskaps- pets hånd	På eiers hånd	I alt
Irland	16,0	42,0	51,3
Norge	28,0	0	28,0
Sverige	28,0	30,0	49,6
Finland ¹	29,0	0,0	29,0
Storbritannia	30,0	25,0	47,5
Sveits	25,0	42,4	56,8
Tsjekkia	31,0	15,0	41,4
Danmark	30,0	43,0	60,1
New Zealand	33,0	9,0	39,0
Østerrike	34,0	25,0	50,5
Nederland	34,5	30,0	54,2
Portugal	33,0	20,0	46,4
Spania	35,0	27,2	52,7
Australia	30,0	26,4	48,5
Italia ²	37,0	12,5	44,9
USA	45,2	45,5	70,1
Belgia	40,2	15,0	49,1
Japan	40,9	50,0	70,4
Frankrike ^{2,3}	41,7	41,8	66,1
Tyskland ⁴	26,4	25,6	45,2
Canada	38,6	31,3	57,9

¹ I den finske regjeringens forslag til skattereform er det lagt opp til å redusere selskapskattesatsen fra 29 pst. til 26 pst., mens det foreslås å redusere skattesatsen for kapitalinntekt fra 29 pst. til 28 pst.

² Tall for 2000.

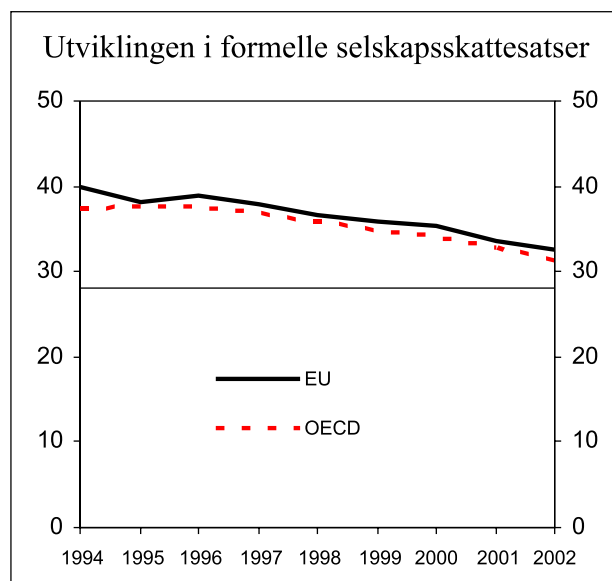
³ Frankrike har vedtatt endringer i beskatningen av utbytte som vil tre i kraft dels i 2004 og dels i 2005, og som blant annet innebærer at halvparten av utbytteinntektene til personlige aksjonærer medregnes i alminnelig inntekt, mens den andre halvparten fritas for skatt, jf. vedlegg 1.

⁴ Tyskland er i ferd med å gjennomføre en tre-trinns skattereform som ble vedtatt i 2000. Reformen innebærer blant annet at halvparten av mottatt utbytte fra tysk eller utenlandsk selskap beskattes på aksjonærens hånd, dvs. at utbytte delvis dobbeltbeskattes.

Kilde: OECD

tet for OECD-landene og for EU-landene. Tabell 3.2 viser videre at den høyeste marginale skattesatsen starter på 280 pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Det er om lag på samme nivå som gjennomsnittet for EU-landene, men vesentlig lavere enn gjennomsnittet for OECD-landene.

Tabell 3.3 og 3.4 viser henholdsvis marginalskatten og gjennomsnittsskatten for en enslig lønnstaker uten barn og med en lønnsinntekt på henholdsvis 67 pst., 100 pst. og 167 pst. av lønns-



Figur 3.1 Gjennomsnittlig selskapskattesats i OECD og EU. Prosent

Kilde: KPMG consulting

Tabell 3.2 Høyeste direkte marginale skattesatser på lønnsinntekter for utvalgte OECD-land. Prosent. 2001

	Skatt på lønns- inntekt	Skatt på lønns- inntekt medreg- net tryg- deavgift	Innslagspunkt for høyeste marginalskatt i pst. av gj.sn. industriarbeider- lønn
Storbritannia	40	40	180 pst.
Island	43,1	43,1	170 pst.
Italia	45,9	45,9	370 pst.
USA	46,1	47,5	940 pst.
Irland	42	48	110 pst.
Spania	48	48	480 pst.
Frankrike	47,3	48,1	610 pst.
Tyskland	51,2	51,2	180 pst.
Nederland	52	52	170 pst.
Norge	47,5	55,3	280 pst.
Sverige	58,2	58,2	168 pst.
Finland	52,5	59,1	215 pst.
Danmark	54,3	63,3	110 pst.
Belgia	52,1	65,2	260 pst.
OECD ¹	43,6	48,0	489 pst.
EU (15) ¹	47,7	50,8	299 pst.

¹ Uveid gjennomsnitt

Kilde: OECD

Tabell 3.3 Høyeste direkte marginalsatt på ulike lønnsnivå for en enslig lønnstaker uten barn i Norge og utvalgte OECD-land. Prosent. 2002

Lønnsinntekt i pst. av gj.sn. lønnsinntekt ²	Marginalsatt medregnet inntektssatt og trygdeavgift			Marginalsatt medregnet inntektssatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift ¹		
	67 pst.	100 pst.	167 pst.	67 pst.	100 pst.	167 pst.
Storbritannia	32,0	32,0	22,0	39,2	39,2	30,2
USA	29,3	29,3	41,3	34,3	34,3	45,4
Spania	33,0	29,0	34,0	48,9	45,8	49,6
Tyskland	50,6	57,0	49,3	59,0	64,4	49,3
Irland	24,0	26,0	44,6	30,0	33,2	49,9
Nederland	45,0	44,9	52,0	53,6	50,9	52,0
Frankrike	48,4	33,2	36,5	74,5	52,7	54,3
<i>Norge</i>	<i>35,8</i>	<i>35,8</i>	<i>49,3</i>	<i>43,1</i>	<i>43,1</i>	<i>55,1</i>
Italia	31,8	39,1	45,4	48,8	54,2	59,0
Finland	40,0	45,7	51,4	52,0	56,6	61,1
Sverige	34,8	31,7	50,5	50,9	48,6	62,7
Danmark	43,3	48,8	62,4	43,3	48,8	62,4
Belgia	55,6	54,8	59,7	67,0	66,4	70,1
<i>OECD</i>	<i>31,3</i>	<i>33,8</i>	<i>41,4</i>	<i>42,1</i>	<i>44,1</i>	<i>49,7</i>
<i>EU (15)</i>	<i>36,0</i>	<i>38,4</i>	<i>45,4</i>	<i>48,3</i>	<i>49,6</i>	<i>54,5</i>

¹ Marginalsatt er regnet i forhold til samlede lønnsutgifter definert som summen av utbetalt lønn og arbeidsgiveravgift.

² Gjennomsnittlig lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen for en industriarbeider.

Kilde: OECD

inntekten til en gjennomsnittlig industriarbeider. Det understrekes at høyeste trinn i toppskatten ikke slår inn på de valgte lønnsnivåene i tabellen. Det fremgår at de fleste landene beskatter lønnsinntekter progressivt, og at marginalsatten blir en god del høyere når det tas hensyn til arbeidsgiveravgift. Tabell 3.3 indikerer at marginalsatten for Norge er forholdsvis nær gjennomsnittet for OECD-landene og noe lavere enn EU-gjennomsnittet ved lave og gjennomsnittlige inntektsnivåer, mens den er noe høyere både enn gjennomsnittet for EU-landene og gjennomsnittet for OECD-landene ved høye inntektsnivåer. Tabell 3.4 viser at gjennomsnittsskatten (medregnet inntektssatt og trygdeavgift) i Norge er høyere enn både gjennomsnittet for OECD-landene og gjennomsnittet for EU-landene for alle tre inntektsnivåer. Dersom arbeidsgiveravgiften inkluderes, faller den norske gjennomsnittsskatten noe under gjennomsnittet for EU-landene.

Gjennomgangen viser at de fleste OECD-landene har lavere formelle skattesatser på kapital- og næringsinntekter enn på arbeidsinntekter. Norge kommer relativt godt ut ved sammenligning av

skatt på bedrifter og eiere når det ses bort fra formuesskatten. Norge ligger om lag i midtsjiktet av OECD-landene når det gjelder beskatning av arbeidsinntekt utenom forbruksskatter. Når forbruksavgifter inkluderes, fremstår den effektive skattleggingen av arbeid i Norge som forholdsvis høy sammenlignet med andre OECD-land. Dette illustrerer at forbruksavgifter utgjør en større andel av BNP enn i de fleste andre OECD-land.

3.3.3 Skatt som andel av BNP

Samlede skatter og avgifter som andel av BNP viser hvor stor del av verdiskapingen i et land som kanaliseres via det offentlige. Skatt som andel av BNP sier ikke noe om de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å kreve inn skatter. Indikatoren kan også være misvisende som grunnlag for sammenlikninger av skattenivået mellom land. Det skyldes blant annet at

- land i ulik grad velger å gi støtte gjennom skattesystemet (skatteutgifter) fremfor direkte overføringer

Tabell 3.4 Gjennomsnittsskatt på ulike lønnsnivå for en enslig lønnstaker uten barn i Norge og utvalgte OECD-land. Prosent. 2002

Lønnsinntekt i pst. av gj.sn. lønnsinntekt ²	Gj.sn.skatt medregnet inntektsskatt og trygdeavgift			Gj.sn.skatt medregnet inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift ¹		
	67 pst.	100 pst.	167 pst.	67 pst.	100 pst.	167 pst.
Storbritannia	18,8	23,2	26,1	24,5	29,5	32,9
Irland	9,6	16,4	27,4	16,7	24,5	34,5
USA	21,8	24,3	30,3	27,3	29,7	35,3
Nederland	26,8	33,1	34,9	37,0	42,5	40,3
Spania	13,8	19,3	24,2	34,0	38,2	42,0
<i>Norge</i>	<i>25,3</i>	<i>28,8</i>	<i>36,2</i>	<i>33,8</i>	<i>36,9</i>	<i>43,5</i>
Italia	23,7	28,1	33,3	42,6	46,0	49,9
Frankrike	20,0	26,8	30,8	37,6	48,2	50,8
Danmark	39,3	42,3	50,1	39,9	42,7	50,3
Finland	25,2	31,5	38,8	40,2	45,2	51,1
Sverige	28,0	30,4	36,0	45,8	47,6	51,8
Tyskland	34,6	41,0	47,8	45,8	51,1	55,9
Belgia	33,6	41,2	48,2	48,5	55,1	60,9
<i>OECD</i>	<i>20,9</i>	<i>24,9</i>	<i>31,0</i>	<i>33,1</i>	<i>56,7</i>	<i>41,6</i>
<i>EU (15)</i>	<i>22,8</i>	<i>27,8</i>	<i>34,1</i>	<i>36,2</i>	<i>40,9</i>	<i>45,8</i>

¹ Gjennomsnittsskatten er summen av inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift (minus ev. kontantstønader) i pst. av samlede lønnskostnader (summen av lønn og arbeidsgiveravgift).

² Gjennomsnittlig lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen for en industriarbeider.

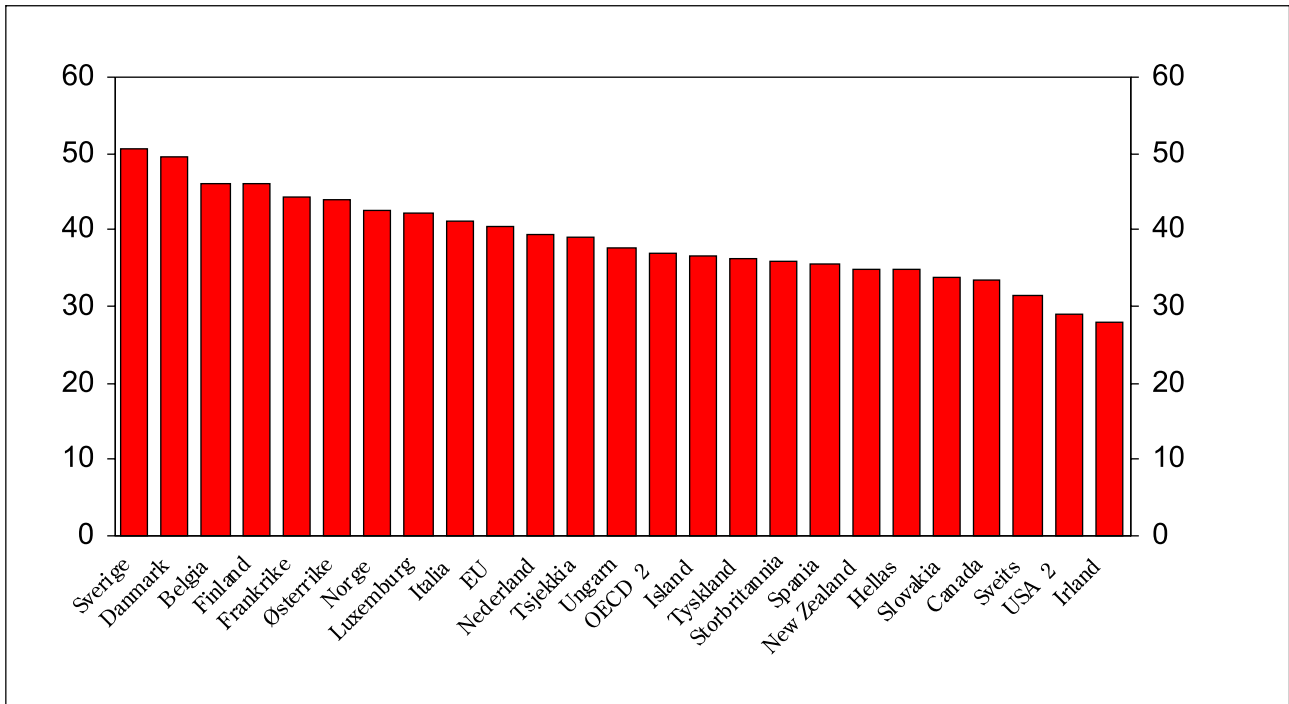
Kilde: OECD

- skattenivået som andel av BNP vil påvirkes av i hvilken grad ulike trygdeytelser og andre overføringer er skattepliktige, og om landene har offentlige eller private pensjonssystemer
- konjunktursituasjonen i det enkelte land vil påvirke skattenivået som andel av BNP, fordi veksten i skatteinntekter på grunn av endret økonomisk aktivitet kan avvike fra veksten i BNP
- enkelte land, blant andre Norge, har næringer med ekstraordinær avkastning (grunnrente) som beskattes særlig høyt, og som utgjør en vesentlig del av økonomien. Det kan tilsi at beregningene for Norge bør korrigeres for petroleumssektorens store betydning for verdiskapingen og skatteinntektene, jf. nærmere drøfting i Nasjonalbudsjettet 2002.

Skattenivået i Norge målt som andel av BNP var 42,5 pst. i 2002 når en korrigerer for meravkastnin-

gen i petroleumssektoren, jf. figur 3.2. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for EU (40,5 pst.), men lavere enn både Sverige (50,6 pst.), Danmark (49,4 pst.) og Finland (46,3 pst.).

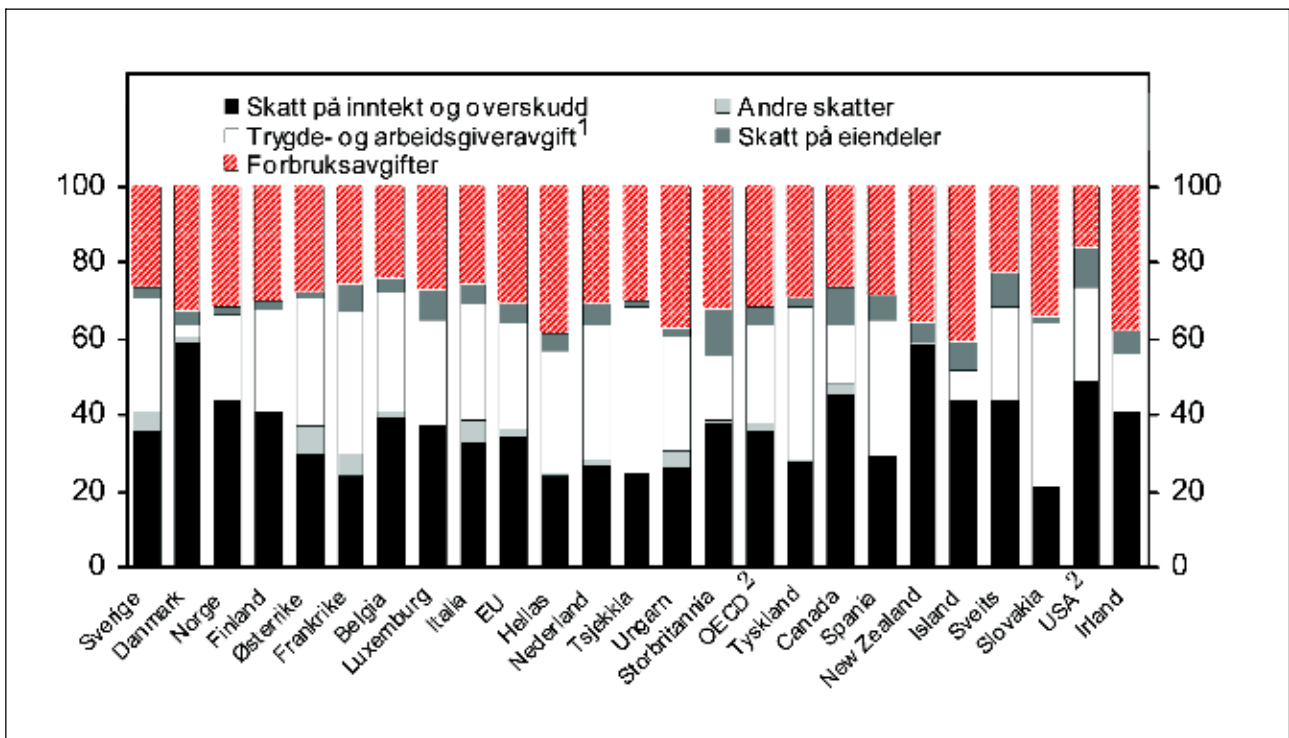
Figur 3.3 viser sammensetningen av skatte- og avgiftsinntektene for Norge og en rekke OECD-land i 2002. I OECD-landene er skatt på inntekt og overskudd jevnt over den viktigste kilden til skatteinntekter. Sammensetningen av skatte- og avgiftsinntektene for Norge skiller seg ikke vesentlig fra gjennomsnittet for OECD-landene og gjennomsnittet for EU-landene. I Norge utgjør imidlertid skatt på inntekt og overskudd en noe høyere andel, mens andelene for skatt på eiendeler og trygde- og arbeidsgiveravgift er lavere. Om lag 44 pst. av inntektene i 2002 var skatt på inntekt og overskudd, mens innbetalinger til folketrygden utgjorde en andel på om lag 22,6 pst. Avgifter på varer og tjenester utgjorde om lag 31 pst. av skatteinntektene i 2002.

Figur 3.2 Skatt som andel av BNP. Prosent 2002¹

¹ Foreløpige tall. Tall for Norge er korrigert for meravkastningen i petroleumsvirksomheten. Samlet skatt utenom petroleumsskatter utgjorde i 2002 47,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

² Tall for året 2001.

Kilde: OECD



Figur 3.3 Sammensetningen av skatter og avgifter. 2002. Prosent

¹ Internasjonalt er det mer dekkende å beskrive dette som innbetalinger til dekning av sosiale forsikringer. I Norge er dette innbetalinger til folketrygden.

² Tall for året 2001.

Kilde: OECD og Finansdepartementet

3.4 Internasjonale utviklingstrekk i skattleggingen

3.4.1 Beskatningen av selskap og aksjonær

3.4.1.1 Avvikling av systemer med godtgjørelse

Tidligere var det vanlig at reglene for beskatning av utbytte ble utformet ut fra hensynet til å bevare nasjonale skattegrunnlag og å unngå økonomisk dobbeltbeskatning der selskap og aksjonær er hjemmehørende i samme stat. Disse hensynene har ofte blitt ivaretatt ved en godtgjørelsesmetode for utbytte mellom innenlandske selskaper og aksjonærer, mens grenseoverskridende utbytte har blitt beskattet uten rett til godtgjørelsesfradrag. Da Norge innførte godtgjørelsesmetoden ved skattereformen i 1992, var dette således i samsvar med den internasjonale trenden.

De siste årene har det vært et markant skifte i utformingen av systemer for beskatning av utbytte i EØS-landene. Mange stater har avvirket eller iverksatt prosesser med sikte på å utvikle godtgjørelses-systemene. Dette gjelder blant annet Tyskland, Irland, Frankrike, Italia og Finland. Det synes å være et gjennomgående trekk at godtgjørelses-systemene erstattes med skattesystemer som i større grad likebehandler nasjonale og grenseoverskridende investeringer. I vedlegg 1 redegjøres det for beskatningen av selskap og aksjonær i noen utvalgte europeiske land.

3.4.1.2 Aksjeinntekter som tilfaller personlige aksjonærer

Innenfor personsektoren erstattes godtgjørelses-systemene vanligvis med regelverk som medfører at utbytte fra både innenlandske og utenlandske selskaper beskattes på personlig aksjonærs hånd. Ved beskatningen av personlige aksjonærer har de fleste land innført metoder for å unngå full dobbeltbeskatning, for eksempel ved at

- det gis et særskilt bunnfradrag ved utbyttebeskatningen.
- bare deler av utbyttet beskattes hos personlig aksjonær. Dette gjelder eksempelvis Tyskland, som etter en nylig skattereform bare medregner halvparten av utbytteinntektene i skattepliktig inntekt, mens den resterende halvparten fritas fra beskatning (halv inntekt-metode). Andre inntekter, inkludert kapitalinntekter, trekkes som hovedregel inn i skattegrunnlaget med hele beløpet. I den finske regjeringens forslag til skattereform foreslås det å utvikle godtgjørelsesmetoden og innføre et system der en begrenset del av utbyttet tas til beskatning.

- utbytte skilles ut i et eget grunnlag som blir beskattet med redusert skattesats. Sverige og Nederland har valgt denne løsningen.

Å erstatte et godtgjørelses-system med en begrenset økonomisk dobbeltbeskatning vil ikke nødvendigvis medføre skjerpet beskatning av utbytte fra innenlandske selskaper. Dette vil typisk gjelde i land der personlige skattytere i hovedregelen betaler inntektsskatt av bare ett grunnlag som omfatter både kapital- og personinntekter (ensats-modell). Dette er relativt vanlig i Europa utenfor Norden. I disse landene har godtgjørelsesmetoden vanligvis bare redusert, men ikke fjernet, den effektive utbyttebeskatningen på personlig aksjonærs hånd. Det skyldes at selskapene inntektsbeskattes med en flat sats som er lavere enn marginalskattesatsen for personlige skattytere. Dermed har godtgjørelsesfradraget gjerne vært lavere enn skatten som utlignes på utbyttet. Norge og noen andre land skattlegger derimot kapitalinntekter med en flat sats tilsvarende selskapsskattesatsen, mens personinntekter underlegges progressiv beskatning (tosats-modell). I slike skattesystemer medfører godtgjørelsesmetoden at utbyttet ikke blir gjenstand for økonomisk dobbeltbeskatning.

Dersom den samlede skattebelastningen av utbytte er lavere enn for lønn, vil skattesystemet gi incentiver til å søke å få arbeidsavkastning klassifisert som utbytte. Det er generelt blitt lagt vekt på å unngå slike tilpasningsmuligheter ved utformingen av regelverket for beskatning av utbytte. Et eksempel er det finske reformforslaget, der deler av utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper som overstiger et visst nivå, skal skattlegges som personinntekt. Det britiske systemet bygger på ensatsmodellen. Likevel skilles utbytteinntekter ut i et eget grunnlag som beskattes lempeligere på aksjonærens hånd enn andre inntekter. Skattesatsen for utbytte bestemmes på bakgrunn av aksjonærens totalinntekt. Systemet er basert på et prinsipp om at det skal være samsvar mellom den samlede skattebelastningen av utbytte og den marginale skattebelastningen av aksjonærens øvrige inntekter, herunder lønn, likevel med den modifikasjon at det bare er to alternative utbytteskattesatser.

Det har ikke vært vanlig internasjonalt å fastsette reglene for aksjegevinstbeskatning ut fra hensynet til å etablere integrert beskatning av selskap og aksjonær, og å oppnå harmoni med beskatningen av utbytte. Aksjegevinstbeskatningen har vanligvis blitt tilpasset reglene for den øvrige gevinstbeskatningen. Det har også vært praktisk vanskelig å utforme regler for beskatning av aksjegevinster som harmonerer fullt ut med godtgjørel-

sessystemer for utbyttebeskatning. Det norske RISK-systemet har således vært et unntak.

Utviklingen internasjonalt tyder imidlertid på at det legges økt vekt på å harmonisere beskatningen av utbytte og aksjegevinster, særlig innenfor selskapssektoren, jf. avsnitt 3.4.1.3.

3.4.1.3 Aksjeinntekter som tilfaller selskapsaksjonærer

Ved avviklingen av godtgjørelsesmetoden har de fleste land valgt å innføre nye metoder for å unngå kjedebeskatning i selskapssektoren. Det mest vanlige er å innrømme direkte skattefritak for utbytte som oppbæres av selskaper. I mange tilfeller gjelder skattefritaket tilsvarende for aksjegevinster.

Som regel gjelder fritaket også for inntekt på aksjer i utenlandske selskaper. Dermed behandles aksjeinntekter over landegrensene og innenlandske aksjeinntekter likt. For EU-stater må dette ses i sammenheng med at skattefritak for utbytte mellom mor- og datterselskap i ulike land vil oppfylle kravene i EUs mor-datterselskapsdirektiv (90/435/EEC), jf. avsnitt 3.4.3.1.

Tyskland har gått langt i å innføre en slik fritaksmodell. Tyske selskaper er nå som hovedregel fritatt fra skatt på gevinst og utbytte på aksjer i både tyske og utenlandske selskaper.

I de fleste stater med skattefritak for selskapers aksjeinntekter er imidlertid fritaket gjort betinget. Det er vanlig å krevne at aksjonærselskapet har en viss eierinteresse i selskapet som deler ut utbyttet, og/eller at de aktuelle aksjene har en form for næringstilknytning. Hensynet til å unngå kjedebeskatning har derfor ikke hatt samme gjennomslagskraft for porteføljeinvesteringer, dvs. der investor ikke har til hensikt å utøve aktivt eierskap. For eksempel er Sveriges skattefritak for utbytte og gevinst på aksjer betinget av at aksjene har næringstilknytning, hvilket alltid anses å være tilfelle dersom eierinteressen er minst 10 pst. Danmarks skattefritak for utbytte forutsetter at eierinteressen er minst 20 pst. Storbritannias skattefritak for aksjegevinst er betinget av at eierinteressen er minst 10 pst., og Nederlands skattefritak for utbytte og aksjegevinst forutsetter vanligvis at eierinteressen er minst 5 pst. eller at aksjene er eid i næring. Det finske reformforslaget legger også opp til å avgrense skattefritaket mot porteføljeinvesteringer. EUs mor-datterselskapsdirektiv gjelder i utgangspunktet bare dersom morselskapet har en eierandel på minst 25 pst. av aksjekapitalen i datterselskapet.

Som en motsats til at selskaper er fritatt for utbyttebeskatning, kan det gjelde regler som

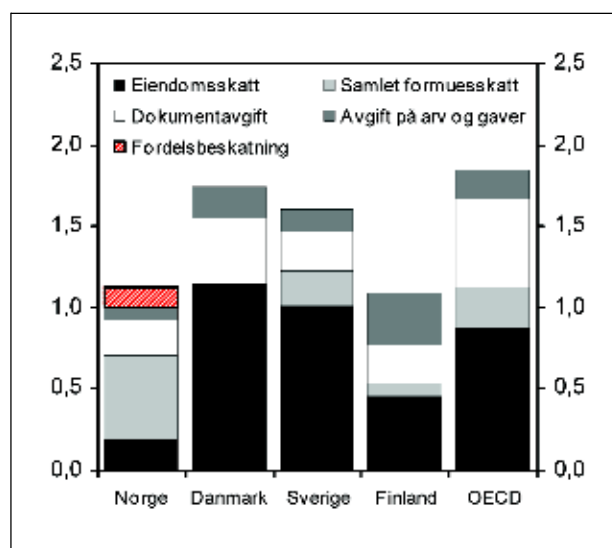
avskjærer fradragsrett for motsvarende kostnader. Noen land innrømmer derimot fradragsrett for kostnader som relaterer seg til skattefritt utbytte, men har samtidig regler om inntektsføring av en andel av utbyttet. Inntektsføringen skal da fungere som en sjablonmessig kompensasjon for de fradragsberettigede kostnadene.

3.4.2 Skattlegging av formue m.m.

Av dagens EØS-land har Sverige, Finland, Island, Frankrike, Spania og Luxemburg, i tillegg til Norge, formuesskatt. Flere land har avvirket formuesskatten i løpet av de siste ti årene. Dette gjelder Østerrike (1994), Danmark (1997), Tyskland (1997) og Nederland (2001).

Mange av EØS-landene som har beholdt formuesbeskatningen har fritak, bunnfradrag, verdsettelsesregler og skattebegrensningsregler som medfører at den effektive skatten på formue ofte er langt lavere enn de nominelle satsene skulle tilsi.

Nedbygging av formuesbeskatning internasjonalt kan ha sammenheng med skattekonkurransen mellom landene. Personer kan spare formuesskatt ved å emigrere til et land som ikke har formuesskatt eller som har gunstigere formuesskatte-regler, eller ved å plassere formuen i fast eiendom i utland der skatteavtale verner mot beskatning i hjemstaten. Bortfall av formuesskatt kan også redusere kapitalkostnadene for virksomheter som har mangelfull tilgang på lån og utenlandsk kapital. I tillegg unngås belastningen av formuesskatten



Figur 3.4 Samlet formuesskatt, eiendomsskatt, dokumentavgift og arveavgift som andel av BNP.¹ Prosent. 2002

¹ Tall for Norge inkluderer fordelsbeskatning av bolig.
Kilde: OECD og Finansdepartementet

som særlig eiere av enkelte nystartede virksomheter med stram likviditet kan oppleve.

Skatter på fast eiendom har ikke vært redusert tilsvarende som den generelle formuesbeskatningen. Det kan skyldes at fast eiendom er mindre mobil og dermed utgjør et mer stabilt skattegrunnlag enn for eksempel finanskapital. Mange land, også de nordiske, beskatter fast eiendom til dels betydelig høyere enn Norge, jf. figur 3.4. Den samlede skatten på formue, eiendom og arv er lav i Norge sammenlignet med gjennomsnittet for OECD-landene.

3.4.3 Europeisk integrasjon – EØS-avtalen som rammebetingelse for norsk skattelovgivning

Økt økonomisk integrasjon og konkurranse som følge av fremveksten av det indre marked medfører at EØS-landene får mindre spillerom når det gjelder å utforme egne skatteregler. I det følgende fokuseres ikke nærmere på hvilke *økonomiske* innvirkninger den europeiske integrasjonen kan ha på skatterettens område, men hvilke *juridiske* bindinger som gjelder for medlemsstatenes beskatningsrett.

3.4.3.1 EF-rettens betydning for medlemsstatenes skatteregler

EU har lovgivning på skatte- og avgiftsområdet som tar sikte på å harmonisere avgrensede deler av medlemsstatenes regelverk. På området for inntektsbeskatning er lovgivningen begrenset. Mor-datterselskapsdirektivet og fusjonsdirektivet (90/434/EEC) fra 1990 er viktigst. Direktivene stiller krav til medlemslandene om å samordne inntektskattereglene for visse grenseoverskridende transaksjoner. Målet er å bygge ned skattemessige hindringer for etableringsfrihet og fri flyt av kapital mellom EU-landene.

Mor-datterselskapsdirektivet regulerer beskatning av utbytte mellom selskap som er hjemmehørende i forskjellige EU-land. Direktivet gjelder i utgangspunktet når morselskapet har en eierandel på minst 25 pst. av aksjekapitalen i datterselskapet. Det forbyr medlemsstatene å kildebeskatte utbytte som deles ut fra et innenlandsk datterselskap, til et morselskap i en annen medlemsstat. Videre skal morselskapet ikke ilegges skatt på slikt utbytte i sin hjemstat. Alternativt skal det, dersom utbytte beskattes, gis kredit for selskapsskatt som datterselskapet har betalt av overskuddet som ligger til

grunn for utbytteutbetalingen. Ved direktiv av 22. desember 2003 ble det gjort endringer i mor-datterselskapsdirektivet. Blant annet skal eierkravet reduseres til 10 pst. fram til 2009.

Fusjonsdirektivet skal fjerne skattemessige hindringer for omorganisering som involverer to eller flere selskap som er hjemmehørende i forskjellige EU-land. Direktivet gjelder ved grenseoverskridende omorganisering i form av fusjon, fisjon, overføring av eiendeler og ombytting av aksjer. Direktivet forutsetter at omorganiseringene ikke medfører at landene må oppgi skattefundamenter, men i prinsippet bare utsette beskatningen. Ved fusjon, fisjon og overføring av eiendeler ivaretas dette ved at det overførte må bli tilknyttet filial (fast driftssted) av overtakende selskap i hjemlandet til overdragende selskap.

EF-retten på områder som faller utenfor den direkte skattelovgivningen, kan også være av betydning for medlemsstatenes skatteregler. Det har i den senere tid vært et tiltakende fokus på forholdet mellom bestemmelser i EF-traktaten og EU-statenes skattesystemer. Utviklingen går i retning av at det stilles stadig strengere krav om at medlemsstatene må tilpasse skattereglene til EF-retten og forutsetningene for det indre marked. EF-domstolen har ledet an i denne utviklingen. Domstolen behandler en økende mengde saker vedrørende nasjonale skatteregler som regulerer forhold med tilknytning til flere land. Avgjørelsene gjelder enkeltsaker, enten i traktatbruddssøksmål anlagt av Kommissjonen eller i foreleggelsessaker fra de nasjonale domstolene. De gir dermed i begrenset grad et systematisk og helhetlig bilde av hvilke krav EF-retten stiller til medlemsstatenes skattesystemer. Tendensen er imidlertid klar; hensynet til integrasjon og et fungerende indre marked tillegges økt vekt på bekostning av medlemsstatenes suverenitet ved fastsettelsen av nasjonale skatteregler.

Kommissjonen har varslet en mer aktiv oppfølging på dette området, og den har allerede flere ganger uttalt seg om fellesskapsrettens betydning for medlemsstatenes skatteregler. Kommisjonens generelle uttalelser er imidlertid ikke i seg selv rettslig forpliktende for medlemsstatene.

I en meddelelse (COM(2003) 810 final) uttaler Kommissjonen seg om hvilke krav EF-retten etter Kommissjonens vurdering stiller til EU-statenes regler for beskatning av utbytte på porteføljeinvesteringer til fysiske personer. Kommisjonen legger til grunn at EF-traktatens bestemmelser om fri flyt av kapital må forstås slik at de er til hinder for at en medlemsstat kan ha et system der innenlandsk utbytte underlegges en lempeligere effektiv

beskatning enn grenseoverskridende utbytte. Kommisjonen mener at et godtgjørelsessystem innebærer en ulovlig restriksjon på den frie kapitalflyt dersom det bare gjelder for innenlandsk utbytte, med den følge at utbytte fra et annet medlemsland blir gjenstand for en høyere effektiv beskatning. Tilsvarende antar Kommisjonen at en medlemsstat ikke kan kildebeskatte utgående utbytte dersom den samtidig fritar innenlandsk utbytte fra beskatning. Kommisjonen anmoder de berørte medlemsstatene om å revurdere sine utbytteskattesystemer i lys av dette. I motsatt fall vil Kommisjonen ta skritt for å bringe spørsmålene inn for EF-domstolen.

3.4.3.2 EØS-avtalens betydning for de norske reglene om RISK og godtgjørelse

EØS-avtalen regulerer ikke direkte skatte- og avgiftssystemene i landene som omfattes av samarbeidet. Dette medfører at inntektsskattedirektivene som det er redegjort for i forrige avsnitt, ikke omfattes av EØS-avtalen. Avtalen får likevel betydning ved at medlemsstatenes nasjonale skattelovgivning ikke kan ha slike virkninger at det oppstår konflikt med bestemmelsene om ikke-diskriminering, statsstøtte og de fire friheter. Dette ble lagt til grunn av EFTA-domstolen i avgjørelse om regional differensiering av den norske arbeidsgiveravgiften. Det er imidlertid ikke klart hvor EØS-avtalen setter grensene i så måte.

Det er et spørsmål hvordan EFTA-landenes beskatningsmyndighet vil påvirkes av EF-domstolens praksis i saker som vedrører forholdet mellom EF-traktaten og EU-statenes skattelovgivning. Hensynet til å oppnå homogen utvikling av EF-retten og EØS-retten tillegges vekt av EFTA-domstolen. EF-domstolens praksis etter undertegning av EØS-avtalen 2. mai 1992 er imidlertid ikke direkte bindende for EFTA-landene, jf. EØS-avtalen artikkel 6. I prinsippet kan således EFTA-domstolen komme til en annen løsning enn EF-domstolen i en identisk sak. EØS-avtalen har ikke et slikt formål om integrasjon som EF-traktaten. Det kan begrunne ulik tolkning av tilsvarende regler i EF-traktaten og EØS-avtalen. Dette kan ha en viss betydning på skatterettens område fordi beskatningsmyndighet utgjør en del av kjernekompetansen til en stat.

Det norske godtgjørelsessystemet gjelder bare for utbytte fra selskap som er skattepliktig til Norge for hele sitt overskudd, til skattyter som har alminnelig skatteplikt til Norge for mottatt utbytte. Utbytte fra utenlandsk selskap til norske aksjonærer (inngående utbytte) blir derfor inntektsbeskat-

et med 28 pst. uten godtgjørelsesfradrag, men med rett til kreditfradrag for eventuell kildeskatt. Norske selskapsaksjonærer med eierinteresse på minst 10 pst. i det utenlandske selskapet, kan på nærmere vilkår kreve kredit for utenlandsk skatt som er betalt av inntekten som ligger til grunn for utbyttet. Videre blir utbytte fra norsk selskap til utenlandsk aksjonær (utgående utbytte) normalt kildebeskattet. Kildeskatten er 25 pst., men Norge har i en rekke skatteavtaler fraskrevet seg retten til å anvende denne satsen fullt ut, jf. tabell 3.5. Det kan reises spørsmål om begrensningen av godtgjørelsesmetodens anvendelsesområde medfører en forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske aksjonærer/selskaper som kan bli ansett å bryte med EØS-avtalens bestemmelser om etableringsfrihet og fri flyt av kapital.

Flere andre land innenfor EØS-området har – eller har hatt – ulike former for godtgjørelsessystem med tilsvarende begrensninger i anvendelsesområdet som det norske, jf. avsnitt 3.4.1.1. Lovligheten av disse reglene har ikke vært prøvet for verken EF-domstolen eller EFTA-domstolen, men EF-domstolen har til behandling en sak om de finske godtgjørelsesreglene (sak C-319/02 Manninen). Generaladvokaten har i sin innstilling i denne saken konkludert med at EF-traktatens regler om fri flyt av kapital er til hinder for nasjonale regler om beskatning av utbytte til allment skattepliktig fysisk person som innrømmer godtgjørelsesfradrag for skatt betalt av selskap hjemmehørende i samme stat som utbyttemottakeren, mens tilsvarende godtgjørelse er utelukket for utbytte fra selskap hjemmehørende i utlandet. Usikkerheten knyttet til om den finske godtgjørelsesmetoden er i samsvar med EF-retten fremstår som en av årsakene til at den finske regjeringen har foreslått å avskaffe dette systemet, jf. avsnitt 3.5 i vedlegg 1. Forholdet mellom de norske reglene for beskatning av utbytte og forpliktelsene etter EØS-avtalen er brakt inn for norske domstoler. Det pågår prosesser der kildebeskatning av utbytte fra norsk selskap til aksjonær i en annen EØS-stat er tema. I én sak er det besluttet at spørsmålet skal forelegges EFTA-domstolen. Videre har det versert saker for domstolene som gjelder utbytte fra selskap i EØS-land til norsk morselskap. ESA har mottatt klage på de norske reglene på dette området.

Etter departementets vurdering medfører utviklingen innen EF-retten en tiltakende usikkerhet knyttet til om det gjeldende norske systemet for utbyttebeskatning kan bli ansett å være i uoverensstemmelse med EØS-avtalen.

Departementet vil videre peke på at RISK-systemet er begrenset til å gjelde for aksjer i selskaper

Tabell 3.5 En del skatteavtalers maksimumssatser for kildebeskatning av utbytte ut fra Norge

Land	Vanlig sats	Mor/datter	Vilkår for redusert sats i mor/datter forhold
Canada	15	5	10 pst. av stemmetall
Frankrike	15	0	25 pst. kapitalandel
		5	>10 pst., <25 pst. kapitalandel
Irland	15	5	10 pst. kapitalandel
Italia	15	15	
Japan	15	5	25 pst. av stemmetall
Kina ¹⁾	15	15	
Nederland	15	0	25 pst. kapitalandel
Nordiske land	15	0	10 pst. kapitalandel
Spania	15	10	25 pst. kapitalandel
Storbritannia	15	5	10 pst. av stemmetall
Sveits	15	5	25 pst. kapitalandel
Tyskland	15	0	25 pst. kapitalandel
USA	15	15	
Østerrike	15	5	25 pst. kapitalandel

¹⁾ Skatteavtalen med Kina gjelder ikke for Hong Kong.

Kilde: Finansdepartementet

som er hjemmehørende i Norge, mens det ikke foretas RISK-regulering av aksjer som norske aksjonærer eier i utenlandske selskaper. RISK-systemet er med andre ord avgrenset mot utenlandske aksjer på tilsvarende måte som godtgjørelsesmetoden. Departementet antar derfor at usikkerheten rundt utbyttebeskatningens forhold til

EØS-avtalen tilsvarende gjelder for dagens system for aksjegevinstbeskatning.

Departementet antar at dersom en skal gjennomføre omfattende systemendringer i det gjeldende regelverket for beskatning av aksjeinntekter, bør det søkes å finne løsninger som ikke har en usikker side til EØS-reglene.

4 Mål og prinsipper for skattesystemet

4.1 Innledning

Skatte- og avgiftssystemets viktigste oppgave er å finansiere offentlig ressursbruk. Offentlig finansiering av omfattende velferdsoppgaver gjør det nødvendig å opprettholde betydelige skatte- og avgiftsinntekter. Etter Regjeringens syn er det imidlertid nødvendig å kombinere forbedringer av skattesystemet med skattelettelser. Skattelettelsene må innrettes slik at de styrker grunnlaget for verdiskaping og vekst, og utløser større vilje til å arbeide, utdanne seg og drive virksomhet. I tillegg skal skattesystemet spille en sentral rolle for omfordeling av inntekt, og det skal oppleves som rettferdig, forståelig og forutsigbart for skattyterne.

Ettersom det er grenser for hvor store inntekter som kan skaffes fra skatter som gir en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser (miljøavgif-

ter m.m.) eller som ikke påvirker ressursbruken (skatt på renprofitt og grunnrente), må en i praksis bruke såkalte vridende skatter i stort omfang. Vridende skatter og avgifter har samfunnsøkonomiske kostnader ved at prisen for en vare eller tjeneste blir høyere enn kostnadene ved å produsere den. Arbeidskraft, kapital og naturressurser blir da utnyttet mindre effektivt som følge av skattleggingen. Med et høyt skattenivå er velferdstapet ved beskatningen potensielt stort. Å begrense effektivitetstapet må derfor være sentralt ved utforming av skatte- og avgiftspolitikken. Boks 4.1 gir en oversikt over prinsippene for en effektiv skattlegging.

I utformingen av skatter og avgifter kan likevel effektivitetshensynet komme i konflikt med andre hensyn. Det er allment akseptert at skattesystemet skal bidra til omfordeling i samfunnet, og at skattebyrden skal avpasses til skatteevnen for ulike inn-

Boks 4.1 Økonomiske prinsipper for en effektiv skattlegging

Hvordan skatte- og avgiftssystemet utformes har stor betydning for omfanget av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. Økonomisk teori gir følgende retningslinjer for å minimere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning:

- Først benyttes *markedskorrigerende skatter*, som kan bidra til en mer effektiv ressursbruk, samtidig som de skaffer inntekter til det offentlige. Eksempelvis kan korrekte utformede miljøavgifter bidra til en mer effektiv ressursbruk ved at det gjør det mindre lønnsomt med miljøskadelige aktiviteter.
- Deretter benyttes *nøytrale skatter* så langt det er mulig, dvs. skatter som ikke påvirker valgene til produsenter og forbrukere. Det kan være skatter som pålegges med faste beløp uavhengig av skattyters inntekt, formue og forbruk (rundsumskatter), beskatning av renprofitt (avkastning over innsatsfaktorenes alternativavkastning) eller skatter på grunnrente. I Norge har vi grunnrenteskatter i petroleums- og kraftsektoren.

- Til slutt brukes *vridende skatter* for å oppnå det ønskede nivået på skatteinntektene. Vridende skatter påvirker prisforholdet mellom ulike varer og tjenester, og påvirker tilpassningen i privat sektor (arbeidstilbud, sparing og konsum).

Vridende beskatning bør ifølge økonomisk teori utformes etter følgende prinsipper:

- Skatter og avgifter bør være høyere i markeder der tilbud og etterspørsel i liten grad påvirkes av skatten, enn i markeder der vridningene er store.
- Moderate skattesatser på flere, brede grunnlag er bedre enn høye skattesatser på få eller smale skattegrunnlag, bl.a. fordi effektivitetstapet av skattlegging øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen.
- Skatter og avgifter bør ikke påvirke selve produksjonen av varer og tjenester, dvs. prisforholdet mellom ulike innsatsfaktorer bør påvirkes minst mulig (unntatt der en korrigerer for eksterne effekter, jf. ovenfor).

tekts- og formuesgrupper. Hensynet til administrativ enkelhet taler dessuten for at det i en del tilfeller brukes sjablonregler eller at faktiske inntekter ikke beskattes.

Det er et press i retning av at skattesystemet skal ivareta stadig flere hensyn. Resultatet kan bli et overbelastet og svært komplisert skattesystem med uklare virkninger. Utvalget peker på at antall mål for skattesystemet derfor må begrenses, og at det må klargjøres hvilke deler av skattesystemet som skal rettes inn mot hvilke mål. Utvalget viser også til at et viktig bidrag fra skattereformen i 1992 nettopp var at det ble ryddet opp i de mange delvis motstridende målene som var lagt til skattesystemet.

I skattereformen i 1992 ble det lagt stor vekt på effektivitet i utformingen av skattesystemet, og særlig innenfor bedrifts- og kapitalinntektsbeskatningen. Brede grunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter skulle redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattlegging og sikre et rettferdig skattesystem hvor skattyterne så langt som mulig likebehandles. Disse prinsippene hadde også fått gjennomslag internasjonalt, og mange land gjennomførte i 1980- og 1990-årene tilsvarende skattereformer. I boks 4.2 gjengis de viktigste av disse prinsippene. Skaugautvalget mener 1992-reformen har virket positivt på norsk økonomi. Regjeringen ser det som viktig at disse prinsippene videreføres.

Regjeringen er enig med utvalget i at antall mål for skattesystemet bør begrenses for å få et enklere og mer effektivt skattesystem. Regjeringen vil særlig understreke betydningen av skattegrunnlag som gjenspeiler de økonomiske realitetene. Brudd på dette prinsippet gjør det vanskeligere å oppnå andre mål for skattesystemet. Brede grunnlag gjør det derimot mulig med relativt lave satser, sikrer at satsstrukturen har den tilskitende fordelingseffekten, og er en forutsetning for et nøytralt og effektivt skattesystem. Det er derfor problematisk om en i stort omfang bruker unntak og særordninger i skattesystemet for å støtte særlige grupper, bransjer eller aktiviteter.

Høringsrunden har vist at det generelt er stor oppslutning om utvalgets prinsipielle utgangspunkt. Flere høringsinstanser er enig i utvalgets vektlegging av gjennomgående prinsipper for å oppnå stabilitet og forutsigbarhet i skattereglene, og tar til orde for at dette bør være et hovedhensyn ved reformen. Høringsinstansenes kommentarer til prinsipper for utforming av ulike deler av skatte- eller avgiftssystemet gjengis i de relevante kapitlene.

I avsnitt 4.2 gjøres det kort rede for Skaugautvalgets vurdering av skattesystemets betydning for

Boks 4.2 Prinsipper for en effektiv bedrifts- og kapitalbeskatning

Aarbakkegruppen trakk i NOU 1989: 14 opp følgende hovedprinsipper for bedrifts- og kapitalbeskatningen:

Nøytralitet: Alle inntekter fra ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats, slik at skatten i størst mulig grad er den samme uavhengig av skattyternes disposisjoner. Dette omfatter likebehandling mellom

- bedrifter og personer
- ulike spareformer uavhengig av hvordan avkastningen anvendes
- ulike typer investeringer
- næringer
- ulike eierformer
- nye og etablerte bedrifter
- gevinster og annen kapitalinntekt

Symmetri: Inntekter og tilhørende utgifter skal behandles likt. Det samme prinsippet for tidfesting (periodisering) skal legges til grunn både for skattepliktige inntekter og fradragberettigete kostnader. Videre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats som tilsvarende inntekter skattlegges 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 lønnsomheten av skatteplanlegging.

Brede skattegrunnlag: Brede skattegrunnlag innebærer nærmere samsvar mellom faktiske inntekter og skattegrunnlaget. Det gir grunnlag for en mer effektiv ressursbruk.

den økonomiske utviklingen etter 1992. I avsnitt 4.3 drøftes skattesystemets rolle i den økonomiske politikken; hva er de viktigste oppgavene for skattesystemet og når kan særordninger på skatte- eller avgiftsområdet være et egnet virkemiddel? Avsnitt 4.4 drøfter om prinsippene for utformingen av skattesystemet bør endres som følge av økt

internasjonalisering. I avsnitt 4.5 drøftes behovet for særlige tiltak for å sikre et mer stabilt og forutsigbart skattesystem, med utgangspunkt i Skaugutvalgets forslag og høringsinstansenes syn.

4.2 Skattesystemets betydning for den økonomiske utviklingen etter 1992

Skattereformen 1992 kom etter en rekke mindre reformer på slutten av 1980-tallet, hvor bl.a. de høyeste marginalsattesatsene på arbeidsinntekter ble senket. I 1988 ble Aarbakkegruppen satt ned av Brundtland-regjeringen for å gå gjennom bedrifts- og kapitalbeskatningen med sikte på å stramme inn i de omfattende skattekreddene, og få en mer rettferdig skattlegging av kapital. Gruppen skulle også vurdere konsekvensene for personbeskatningen. Regjeringen Syse la fram St.meld. nr. 48 (1989–90) med forslag til oppfølging av Aarbakkegruppens innstilling NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform. I Stortingets innstilling Innst. S. nr. 5 (1990–91) var det tverrpolitisk enighet om behovet for en vidtgående skattereform.

I skattereformen 1992 ble det lagt stor vekt på å utforme skattesystemet etter prinsippene om brede skattegrunnlag kombinert med lave satser, nøytralitet (det som er mest lønnsomt før skatt er også mest lønnsomt etter skatt) og symmetri (inntekter og tilhørende utgifter behandles på samme måte). Målet var en bedre ressursutnyttelse, mer rettferdig fordeling av skattebyrden og forenkling. Reformen skulle gi økt likebehandling av ulike skattytere, næringer, inntektsarter og selskapsformer, og redusere mulighetene for skattemotiverte tilpasninger. Det ble ryddet opp i de mange oppgavene som var tillagt skattesystemet før 1992 og som hadde bidratt til et uoversiktlig skattesystem og en ineffektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette gjaldt særlig bedrifts- og kapitalbeskatningen.

I skattereformen ble den formelle sattesatsen på bedrifts- og kapitalinntekter kraftig redusert. Samtidig ble skattegrunnlaget utvidet ved at avskrivningssatsene ble redusert og en rekke særskilte fradragssystemer opphevet.

Det ble innført en todelt satsstruktur i inntektsbeskatningen, med 28 pst. sats på all *alminnelig inntekt* (alle inntekter til personer og selskapsoverskudd) og i tillegg trygdeavgift og toppskatt på *personinntekt* (lønns-, nærings- og pensjonsinntekter). Alle kapitalinntekter, uavhengig av om de var oppjent i selskaps- eller personsektoren, ble dermed skattlagt med 28 pst. Godtgjørelsessystemet ble

innført for å hindre dobbeltbeskatning av utbytte, mens RISK-systemet skulle sikre likebehandling av selskapsoverskudd, uavhengig av om det ble tatt ut som utbytte eller gevinst. Delingsmodellen ble innført for å dele inntekten til personlig næringsdrivende og aktive eiere i arbeidsinntekter og kapitalinntekter.

På denne måten kunne en i større grad reddyke målene for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet: Progressiv beskatning av personinntekt skulle bidra til fordelingspolitiske mål og miljøavgifter til miljøpolitiske mål. Målet med selskapsbeskatningen skulle være å gi offentlige inntekter med minst mulig vridninger i ressursbruken.

Skaugutvalget mener at reformen sannsynligvis har spilt en viktig rolle for den positive utviklingen i norsk økonomi i 1990-årene, selv om det er vanskelig å skille skattereformens bidrag fra andre faktorer:

- Skattereformen bidro til økt samsvar mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Utvalget mener det er liten tvil om at en mer nøytral bedrifts- og kapitalbeskatning har gitt en *mer effektiv ressursbruk og økt kapitalavkastning*. Utvalget viser til at gjennomsnittlig avkastning på realkapitalen i markedsrettet virksomhet har økt markert i perioden etter skattereformen, samtidig som investeringsnivået har gått ned.
- Reformen har trolig bidratt til *økt sparing*, både i husholdningene og i bedriftene. Skattereformen bidro sterkt til å redusere forskjellen mellom realrente før og etter skatt. I tillegg innebar reformen at lånekapital, tilbakeholdt overskudd og annen egenkapital ble behandlet likt, mens skattesystemet før reformen favoriserte lånefinansiering. Utvalget mener dette gjenspeiles i økt soliditet i norsk næringsliv etter skattereformen (egenkapitalandelen i norske bedrifter økte fra vel 27 pst. i 1993 til vel 37 pst. i årene 1997–2000).
- Før 1992 begrenset skattereglene, i kombinasjon med aksjeloven, mulighetene for å dele ut høye utbytter. Kapital ble låst inne i det enkelte selskap og dermed ikke kanalisert dit den kastet mest av seg. Det var et mål med reformen at skattesystemet ikke lenger skulle påvirke hvorvidt overskudd i selskapene ble tatt ut eller holdt tilbake. Dobbeltbeskatning av utbytte ble derfor fjernet og ulike fondsordninger m.m. avvirket. Det er sannsynlig at dette har bidratt til *økt kapitalmobilitet*, både mellom bedrifter og mellom husholdninger og bedrifter. Økningen i utbytteturbetalinger i 1990-årene gjen-

speiler dette, selv om også den økonomiske oppgangskonjunkturen etter 1992 har spilt inn. I årene 2000 til 2002 var det kraftige bevegelser i utbytteomfanget, trolig som følge av den midlertidige utbytteskatten for personer fra september 2000 og ut 2001.

- Til tross for at skattesatsen for bedrifter ble satt ned i reformen, har *skatteinntektene fra etter-skuddspliktige i Fastlands-Norge økt kraftig*, fra vel 10 mrd. kroner årlig i årene 1987–1991 til vel 40 mrd. kroner årlig i årene 2000–2001. Dette skyldtes bedre konjunkturer og dermed økt inntjening i selskapene, samt at utvidelsen av skattegrunnlaget gjorde at de økte inntektene i større grad enn tidligere ble skattlagt.

Skaugeutvalget drøfter utviklingen i inntektsforskjeller fra 1986 til 2000 og skattesystemets bidrag til inntektsutjevning. Utvalget understreker at både satsstrukturen og skattegrunnlaget har betydning for den effektive omfordelingen gjennom skattesystemet. Klart definerte og dekkende inntektsgrunnlag er viktig både for den *vertikale* omfordelingen (omfordeling fra personer med høye inntekter til personer med lave inntekter) og for en *horisontalt* rettferdig beskatning (lik beskatning av økonomisk sett like individer).

Alle inntektsgrupper hadde en inntektsvekst i perioden fra 1986 til 2000, men inntektsveksten var klart størst blant tidelen av befolkningen med høyest inntekt. Økte kapitalinntekter (aksjeutbytte og gevinster) etter skattereformen har bidratt vesentlig til de økte inntektsforskjellene. En del av de økte inntektsforskjellene kan dessuten tilskrives rene registreringseffekter. Utvidete skattegrunnlag og økte utbytter etter skattereformen medførte at mer av inntekten ble registrert i inntektsstatistikken. Dersom overskuddet holdes tilbake i selskapene i stedet for å deles ut som utbytte til aksjonærene, vil inntekten bestå av en tilsvarende verdistingning på aksjene, men som *ikke* registreres i statistikken. I tillegg stammet mye av utbyttet de første årene etter skattereformen fra oppløste skattemessig betingede reserver opptjent over lang tid. Skattereformens betydning for den økte inntektsforskjellen overvurderes dermed når en studerer tallene fra inntekts- og formuesundersøkelsene før og etter reformen.

Skaugeutvalget viser til at skattesystemet i praksis virket noe mindre progressivt i 1999 enn i 1991, dvs. at inntektsforskjellene etter skatt har økt noe mer enn inntektsforskjellene før skatt. Utvalget mener hovedforklaringen er at inntektene før skatt har blitt skjevere. Andre forklaringsfaktorer er at minstefradrag og personfradrag har vært

underregulert i forhold til den faktiske lønnsveksten i denne perioden, og at barnetrygden ikke er blitt justert i takt med lønnsveksten. Modifiseringene av delingsmodellen har også svekket omfordelingen i skattesystemet. De fleste endringene i reglene for beregning av personinntekt har gitt lavere skatt for dem som skattlegges etter delingsmodellen. Utvalget peker i tillegg på at det er blitt lettere å tilpasse seg ut av delingsmodellen, slik at mulighetene til å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekt har økt.

4.3 Skatte- og avgiftssystemets rolle i den økonomiske politikken

4.3.1 Skatte- og avgiftssystemets hovedoppgaver

Skatte- og avgiftspolitikken hovedoppgave er å skaffe inntekter til å finansiere offentlig ressursbruk. *Skaugeutvalget* understreker at dette ikke må bagatelliseres i den politiske debatten, og sier om dette (side 108):

«Når en i den politiske debatten kan oppleve at enkelte skatter og avgifter diskrediteres med henvisning til at de «bare» har som oppgave å gi offentlige inntekter, kan det være på sin plass å påpeke at dette ikke er en uvesentlig oppgave i Norge.»

I tillegg mener uvalget at skatte- og avgiftssystemet kan være egnet til:

- å bidra til omfordeling av inntekter og levekår
- å korrigere for en del typer markedssvikt
- å bidra i distriktpolitikken

Utvalget er opptatt av at en ikke bør tillegge skattesystemet for mange mål, og mener at det heller er viktig å begrense oppgavene til skatte- og avgiftssystemet. Det skyldes at dersom en ønsker å støtte en bestemt aktivitet eller gruppe gjennom skattesystemet, må andre skatter og avgifter økes for å opprettholde provenyet. Høye satser skaper større terskelvirkninger og dermed økt press for særordninger for andre grupper og aktiviteter. Videre øker effektivitetstapet vanligvis mer enn proporsjonalt når skattesatsen øker. På den måten er det vanskeligere å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattlegging nede.

Ulike mål for skattesystemet kan dessuten stå i motsetning til hverandre. Vanligvis bør den enkelte skatte- og avgiftsart ikke rettes inn mot flere mål. En rekke mål oppnås dessuten best ved å bruke andre virkemidler enn skatte- og avgiftsreglene. På denne bakgrunn anbefaler utvalget at en

del særordninger i skattesystemet fjernes eller erstattes av ordninger på utgiftssiden.

Utvalget presiserer at myndighetene bør være tilbakeholdne med aktivt å endre skatte- og avgiftsreglene som et ledd i stabiliseringspolitikken. Skatter og avgifter kan likevel ha en rolle i konjunkturreguleringen ved å sikre en konsekvent beskatning av alle inntekter, slik at en automatisk fanger opp inntektsøkninger/-reduksjoner. På den måten mener utvalget at skattesystemet kan dempe de økonomiske virkningene av konjunktursvingninger, ved at skattene øker i oppgangstider og reduseres i nedgangstider.

Departementet mener det er viktig å klargjøre målene med skatte- og avgiftssystemet for å unngå et overbelastet og ineffektivt skattesystem. Departementet støtter utvalgets syn om at skatte- og avgiftssystemet bør rettes inn mot å løse primær oppgavene; skaffe staten inntekter til lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader, bidra til omfordeling av inntekt og formue og korrigere for ulike former for markedssvikt. Departementet er enig i at en bør være tilbakeholden med å bruke skatte- og avgiftssystemet til å påvirke skattyternes atferd i ønsket retning. På noen områder kan det likevel være hensiktsmessig, for eksempel når det gjelder miljø og helse. En viktig gevinst fra skattereformen i 1992 var nettopp at antall mål og oppgaver for skattesystemet ble redusert. Dette var en forutsetning for å kunne gjennomføre prinsippet om brede skattegrunnlag og lave satser.

Det er et behov for å gå igjennom de forskjellige særordningene med sikte på å forenkle og effektivisere skattesystemet. I kapittel 6 drøftes mulige utvidelser av skattegrunnlagene.

4.3.2 Bruk av skatte- og avgiftspolitikken i forhold til andre virkemidler

Skaugeutvalget setter opp følgende hovedregel for virkemiddelbruken: Jo mer målrettet støtten skal være, desto mindre egnet er skatte- og avgiftssystemet som virkemiddel sammenlignet med direkte støtte over statsbudsjettet. Særskilte skatte- eller avgiftsordninger er lite egnet som virkemiddel når formålet er å støtte aktiviteter eller virksomheter som skal tilfredsstillende et nærmere bestemt sett av kriterier, eller hvor det skal være rom for skjønn. Skattemyndighetene bør ikke belastes med skjønnsbaserte ordninger der det ikke er naturlig at de har den nødvendige kompetanse.

I tråd med dette mener utvalget at en bør begrense ulike fradrag i personbeskatningen som ikke har karakter av utgifter til inntekts ervervelse

eller gir vesentlige administrative besparelser i forhold til tilsvarende ordninger på utgiftssiden. Utvalget mener videre at det er lite treffsikkert å legge *sosialt begrunnede støtteordninger* til inntektskattesystemet, ettersom det kun er personer med skattepliktig inntekt som vil nyte godt av ordningene. I tillegg viser utvalget til at de politiske prioriteringene synliggjøres bedre på budsjettets utgiftsside.

På samme måte mener Skaugeutvalget at en må vurdere om det er næringspolitikken eller skattpolitikken som er mest målrettet og kostnadseffektiv når det gjelder *tiltak rettet mot næringslivet*. Utvalget mener at skattpolitikken bør rettes mot det samme målet som næringspolitikken generelt; å sikre en høyest mulig verdiskaping, først og fremst gjennom å sørge for at markedene fungerer effektivt. Utvalget drøfter så hvilke former for markedssvikt som kan tilsi offentlig inngripen, og når det er hensiktsmessig å benytte skatte- og avgifts tiltak.

Manglende konkurranse og svikt i kapitalmarkedene er etter utvalgets syn former for markedssvikt som *ikke* bør løses gjennom skatte- og avgiftssystemet. Skaugeutvalget mener derimot at avgifter i mange tilfeller er et egnet virkemiddel for å begrense negative eksterne virkninger, særlig forurensende utslipp. Men utvalget tviler på om det er mulig å utvide bruken av miljøavgifter så mye at det vil gi staten særlig høyere inntekter enn i dag.

Tilsvarende kan positive eksterne virkninger i prinsippet korrigeres med subsidier eller særskilte skatte- og avgiftslettelser. Utvalget viser til FoU-investeringer og næringsklynger som eksempler på aktiviteter der deler av avkastningen eller nytten fra aktiviteten tilfaller andre aktører enn de som utfører dem, slik at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av aktiviteten er større enn den bedriftsøkonomiske.

Utvalget understreker likevel at en bør være varsom med å bruke positive eksterne virkninger som argument for tiltak på skatteområdet. Terskelen for å gripe inn bør være høy. Ikke bare må en påvise en sannsynlig markedssvikt, myndighetene må også være i stand til å utforme tiltak som gir en bedre løsning enn den markedet genererer. Utvalget mener det bør være et kriterium at virkemidlene virker positivt selv om det er uklart hva markedssvikten konkret består i og hvilke bedrifter som rammes. Dette betyr også at tiltakene må være robuste overfor lobbyvirksomhet. Den enkelte bedriften eller bransjen vil ofte ha relativt god kjennskap til hvordan myndighetenes beslutninger kan påvirkes, mens myndighetene har mangelfull informasjonen om bransjen. Dette kan bran-

sjen utnytte for å skaffe seg fordeler. På denne bakgrunn advarer utvalget mot å gå bort fra prinsippet om næringsnøytralitet i skattepolitikken ut fra bl.a. argumenter om klyngeeffekter. Utvalget viser også til at Norge gjennom EØS-avtalen har forpliktet seg til å følge EUs regelverk om statsstøtte, og at utvalgets anbefaling om næringsnøytralitet er i tråd med disse reglene.

Utvalget peker på noen områder hvor det i praksis drives næringspolitikk gjennom skatte- og avgiftssystemet. Utvalget mener unntak fra miljøavgifter og fritak for enkelte tjenester i merverdiavgiftssystemet er lite egnet som næringspolitiske virkemidler, og mener det er behov for en opprydding på dette området. Videre peker utvalget på at de særskilte skattereglene i primærnæringene (fiskeri, landbruk og skogbruk) bryter med prinsippet om næringsnøytralitet, og foreslår enkelte endringer på disse områdene, jf. kapittel 5. Når det gjelder rederinæringen, understreker utvalget at de særskilte skattereglene bryter med prinsippet om næringsnøytralitet, men uten å foreslå konkrete endringer, jf. også avsnitt 4.4.

Dersom skatter og avgifter skal benyttes i *distriktpolitikken*, bør lettelsene etter utvalgets vurdering knyttes mest mulig direkte opp mot sysselsetting i distriktene. Utvalget mener det kan være en fordel å gi støtten i form av skattelette framfor som et generelt bosettingstilskudd, fordi en kun oppnår skatteletten dersom en faktisk har skattbar inntekt. En særskilt skattelettelse gir derfor sterkere incentiver til aktivitet enn et generelt bosettingstilskudd. På denne bakgrunn mener utvalget at generelle skattelettelser rettet mot arbeidstakerne er bedre egnet som distriktpolitiske virkemidler enn avgiftslettelser eller særskilte skattelettelser til enkelt næringer. Utvalget peker også på at de administrative kostnadene ved å bruke skattesystemet i dette tilfellet trolig er lavere enn ved en tilskuddordning.

Departementet er enig med utvalget i at tilskuddordninger normalt kan målrettes bedre enn skatteordninger. Faren for utilsiktede virkninger og tilpasninger tilsier også at en bør være varsom med å innføre særbehandling gjennom skattesystemet. Utstrakt bruk av slike særordninger vil dessuten svekke omfordelingen gjennom skattesystemet, jf. avsnitt 4.3.3.

Derfor bør en del forutsetninger være til stede for at en skatteordning skal være egnet: Ordningen bør ha et relativt stort omfang, og kriteriene for å omfattes bør være objektive og lette å kontrollere. I tillegg bør det være administrative fordeler ved å gi støtten via skattesystemet og ikke som direkte tilskudd. De særskilte skattereglene i Finnmark og

Nord-Troms er eksempler på ordninger hvor disse kravene i stor grad kan anses som oppfylt.

Støtte til enkeltgrupper eller særlige formål gjennom unntak fra hovedreglene i skattesystemet, såkalte *skatteutgifter*, har mye til felles med regelstyrte ordninger på utgiftssiden. Men det er også viktige forskjeller: Regelstyrte ordninger utstyres gjerne med en overslagsbevilgning som vedtas av Stortinget. Det sikrer at Stortinget hvert år tar eksplisitt stilling til den budsjettmessige konsekvensen av ordningen. Ved mer- eller mindreforbruk ved budsjetterminens utløp må nye bevilgningsvedtak fattes. Det er ikke en tilsvarende oppfølging av skatteutgiftene. For å synliggjøre de politiske prioriteringene også på inntektssiden av budsjettet, presenteres det hvert år en oversikt over skatteutgiftene i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. Stortinget fatter likevel ikke konkrete vedtak om disse beregnede utgiftene for enkeltordninger på samme måte som det tar stilling til tilskudd gjennom særlige bevilgningsvedtak.

En annen forskjell er at man i utgangspunktet må ha skattepliktig inntekt for å få nytte av et skattefradrag/-fritak. For å korrigere for dette, har man i enkelte tilfeller betalt ut uutnyttet fradrag som en negativ skatt ved skatteoppgjøret. Forsørgerfradraget, som ble avvirket fra og med 2000, var utformet slik. Der man må bryte med skattesystemets grunnformål og generelle utforming og gjøre om til en «utbetalingsordning», er det gode grunner for å vurdere om en tilskuddordning på utgiftssiden er mer hensiktsmessig.

I kapittel 6 drøftes om de ulike særordningene i skattesystemet tilfredsstillende kravene til gode skatteordninger. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å overføre enkelte fradrag- og særordninger i skattesystemet til budsjettets utgiftsside. Unntaksvis kan det imidlertid, blant annet av administrative hensyn, være ønskelig å beholde særordninger i skattesystemet. Departementet vil vurdere dette nærmere.

Departementet er også enig med utvalget i at det kan være et behov for å rydde opp i dagens avgiftssystem, for å forenkle systemet og om mulig avvikle uhensiktsmessige avgifter. Dette vil følges opp løpende i de årlige budsjetter.

4.3.3 Skatt og fordeling

De fleste skatter og avgifter påvirker inntektsfordelingen, men ikke alle skatter og avgifter bør tillegges fordelingspolitiske oppgaver. *Skaugutvalget* drøfter hvor egnet avgifter, bedriftsbeskatningen

og personbeskatningen er som fordelingspolitiske virkemidler.

Utvalget mener at avgifter er et lite treffsikkert fordelingspolitisk virkemiddel. Selv om avgifter i noen grad kan slå fordelingsmessig skjevt ut, for eksempel som følge av at lavinnteksgrupper bruker en relativt større andel av inntekten sin på konsum, bør en ikke forsøke å motvirke dette gjennom utformingen av avgiften. Utvalget mener inntektsbeskatningen da er mer målrettet. Utvalget mener likevel at fordelingshensyn kan være et tilleggsargument for å innføre (avskaffe) eller øke (reduere) en avgift.

Skaugeutvalget mener en bør holde fast på prinsippet fra 1992-reformen om at bedriftsbeskatningen primært bør utformes ut fra hensynet til effektiv ressursbruk og fiskale behov. Dersom det er ønskelig å skatlegge eiere av bedrifter hardere, bør dette skje gjennom eierbeskatningen direkte og ikke ved å endre bedriftsbeskatningen. Fordelingshensynet ivaretas likevel indirekte gjennom å sikre at alle inntekter kommer til beskatning. Erfaringene fra skattesystemet før reformen i 1992 viser at særlig høyinnteksgruppene tjener på særordninger i bedriftsbeskatningen. I vurderingen av særordninger for utvalgte næringer eller aktiviteter bør en derfor også ta i betraktning at skattefordelen i siste omgang vil tilfalle bedriftseierne, som vanligvis tilhører høyinnteksgruppen.

Utvalget mener at fordelingshensynet fortsatt bør ivaretas gjennom en progressiv beskatning av personinntekt (lønn og pensjon), men at det er grunn til å dempe ambisjonene om utjevning mellom personer med høye og lave (person)inntekter. Utvalget mener det er grenser for hvor langt en kan strekke de fordelingspolitiske argumentene for en progressiv skatt på arbeidsinntekter, og viser bl.a. til at høye skatter på høye lønnsinntekter ofte vil slå ut i økte lønninger før skatt, slik at en svært progressiv satsstruktur ikke nødvendigvis har den tilsiktede virkningen på den faktiske inntektsfordelingen etter skatt. Kombinert med omgåelsesproblemene knyttet til den store satsforskjellen, mener utvalget at det er en fare for at høye skatter på høye arbeidsinntekter i praksis kan «framstå som symbolpolitikk uten særlig reell betydning».

Etter utvalgets syn bør en legge mer vekt på å sikre at like inntekter skatlegges likt, bl.a. ved at reelle arbeidsinntekter opptjent i næringsvirksomhet skatlegges om lag likt som andre lønnsinntekter. Utvalget foreslår å øke bunnfradragene og å innføre økt skatt på høye aksjeinntekter, samtidig som de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter foreslås redusert. Utvalget understreker at dette

krever at en er villig til å akseptere fordelingsvirkningene på kort sikt av å redusere marginals-katten på høye arbeidsinntekter. Over tid mener imidlertid utvalget at fordelingsvirkningene vil være mindre markante. Det skyldes bl.a. at omfanget av skattemotiverte tilpasninger reduseres, og at tiltak som sikrer en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser kommer alle til gode.

Skaugeutvalget mener at formuesskatten har en fordelingspolitisk rolle, men at den ikke er særlig treffsikker slik den er utformet i dag. Selv om den bidrar til omfordeling ved at den i hovedsak betales av personer med høy inntekt og formue, kan personer med like stor formue behandles svært forskjellig avhengig av hvordan formuen er sammensatt. Utvalget mener at en videreføring av formuesskatten krever en vesentlig mer lik verdsettelse av ulike formuesobjekter, samt lavere skattesatser og høyere bunnfradrag. Utvalget fraråder også at såkalt arbeidende kapital fritas fra formuesskatten.

Utvalget påpeker at inntektsskatten er mindre egnet enn direkte overføringer til å støtte prioriterte grupper. Samtidig mener utvalget at en må se virkningen av skatteregler og overføringsregler i sammenheng. Summen av skattesystemet og inntektsgraderingen av enkelte offentlige ytelser kan innebære at den effektive marginals-katten ved å gå fra trygd til arbeid blir uforholdsmessig høy i noen tilfeller. Dette kan igjen føre til at personer velger å forbli trygdede framfor å gå ut i arbeid, og at de dermed ikke kommer seg ut av sin lavinntektssituasjon («fattigdomsfelle»).

Departementet mener at skattesystemet skal spille en sentral rolle i fordelingspolitikken, først og fremst gjennom en progressiv beskatning av personinntekter. Skattesystemet er et viktig instrument for omfordeling mellom personer med høye og lave inntekter. Samtidig er det viktig å se fordelingsprofilen i skattesystemet i et bredere perspektiv. Den samlede politikken innenfor ulike offentlige tjenester som for eksempel utdanningssystemet, arbeidsmarkedet, helse- og sosialsektoren har trolig større fordelingsmessig betydning enn skatt. Videre er det viktig å fokusere på de *reelle* virkningene av et progressivt skattesystem.

Fordelingshensynet bør heller ikke tas inn med like stor styrke på alle enkeltområder i skatte- og avgiftssystemet. Dette følger av prinsippet om målrette de tiltak og ikke knytte mange mål til én og samme ordning. Departementet er enig med utvalget i at avgifter og bedriftsbeskatningen er lite egnet til å drive aktiv fordelingspolitikk.

Høye satser kombinert med smale grunnlag kan være usosial politikk selv om den formelle pro-

gresjonen tilsier det motsatte. En illustrasjon på dette finner man i figur 3.15 i utvalgets rapport, som viser at den effektive progressiviteten i skattesystemet var høyere i 2000 enn i 1986, til tross for at de formelle skattesatsene i 1986 var klart høyere både på arbeids- og kapitalinntekter. Dette skyldes de mange særordningene før reformen som gjorde det mulig for høyinntektsgruppene å redusere skatten betydelig. Skatteevneprinsippet tilsier at skattegrunnlagene bør være mest mulig i tråd med faktisk inntekt. Departementet mener det er potensial for ytterligere utvidelser av grunnlagene, jf. drøfting i kapittel 6. Dette kan ha positive fordelingsvirkninger i tillegg til å gjøre skattesystemet enklere.

I vurderingen av hvordan skattesystemet påvirker inntektsfordelingen kan en ikke utelukkende se på omfordelingseffektene på aggregert nivå eller mellom inntektsgrupper. En må også legge vekt på hvordan skattesystemet slår ut for enkeltpersoner som er i reelt sett samme økonomiske situasjon. Både beskatningen av formue og arbeidsinntekt kan i dag slå svært ulikt ut for enkeltpersoner, avhengig av for eksempel hva formuen består av eller hvorvidt man har tilpasset seg ut av delingsmodellen eller ikke. Departementets forslag til reduksjon av de høyeste skattesatsene på lønn og nedtrapping av formuesskatten må ses i lys av dette.

Videre må en se på hvilke incentiver til tilpassninger skattesystemet skaper. Et skattesystem som svekker motivene til å arbeide er ikke god fordelingspolitikk, da det kan lede til at personer ikke kommer ut av en lavinntektssituasjon. Statistikk viser at svak tilknytning til arbeidsmarkedet er et av de viktigste kjennetegnene ved dem som har vedvarende lav inntekt. Departementets forslag om å redusere marginalskattesatsene på lavere inntektsnivåer kan derfor ha særlig positive fordelingsvirkninger.

4.4 Betydningen av internasjonalt mobile skattegrunnlag

Skattesystemet er en av flere faktorer som kan ha betydning for hvor personer bosetter seg og hvor selskaper lokaliseres. Det oppstår derfor et spørsmål om *mer* mobile skattegrunnlag bør beskattes lempeligere enn *mindre* mobile skattegrunnlag. En slik differensiert beskatning kan være i tråd med retningslinjene for et effektivt skattesystem, jf. boks 4.1.

Skattytere som bor i Norge er i utgangspunktet skattepliktige hit for all inntekt uansett om den er

opptjent i Norge eller i utlandet (bostedsprinsippet). I praksis er det imidlertid vanskelig å håndheve bostedsprinsippet fullt ut. Skatt på formue og inntekt som opptjenes i andre land, kan unngås eller begrenses som følge av at det ikke foreligger et godt internasjonalt system for å utveksle opplysninger om utlendingers inntekt og formue (skatteunndragelse). I tillegg vil skatteavtaler med andre land kunne begrense Norges rett til å beskatte enkelte inntekter og formue.

Skaugutvalget la vekt på at landene er kommet forholdsvis kort i å utvikle systemer for rapportering av personers inntekts- og formuesforhold på tvers av land. Dette øker særlig mulighetene og risikoen for skattemotivert flytting av finanskapital. Utvalget mener likevel at økt internasjonalisering ikke bør rukke ved prinsippet om nøytralitet i nærings- og kapitalbeskatningen, og viser til følgende:

- Skillet mellom mobil og ikke-mobil kapital er uklart, og mindre relevant på lengre sikt. På lang sikt er all kapital og næringsvirksomhet mobil, med unntak av virksomhet som er avhengig av ikke-mobile faktorer som naturressurser. På kort sikt er enkelte former for kapital mer mobile enn andre, for eksempel er finanskapital mer mobil enn realkapital. På investeringstidspunktet vil imidlertid også realkapitalen være mobil, ettersom en da står relativt fritt i valget av hvor investeringen skal lokaliseres.
- Høyere (lavere) skatt på kapital eller næringer som framstår som immobile (mobile) kan gi en mindre effektiv kapitalbruk, og dermed en lavere avkastning på den samlede kapitalen, ved at avkastningskravet til den skattefavorederte næringen eller investeringen reduseres.
- Klyngeeffekter kan i prinsippet innebære økt samlet verdiskaping hvis en klarer å tiltrekke seg slike næringer. Det vil imidlertid ofte mangle informasjon om hva som er kildene til lokaliseringsevinstene, hvilke bransjer som har særlig store fordeler ved samlokalisering og hvorfor markedet ikke selv har generert en optimal størrelse på klyngen. Mobiliteten til ulike bransjer vil også ofte være ukjent. En næringsdifferensiert politikk åpner dermed for økt press mot, og mindre stabilitet rundt, skatte- og avgiftssystemet.
- Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen begrenser mulighetene for selektiv støtte, også via skattesystemet.

På denne bakgrunn fraråder utvalget å bruke skattesystemet aktivt for å tiltrekke seg ulike næringer eller investeringer. Det innebærer også at en ikke

bør basere skattesystemet på såkalt *konkurransenøytralitet*, dvs. at rammebetingelsene for hver enkelt næring bør tilsvare de beste rammebetingelsene i land det er naturlig å sammenligne seg med. I stedet bør en etter utvalgets syn tilstrebe likebehandling av næringer og investeringer, og ha så gode *generelle* skatte- og avgiftsregler at Norge kan beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og arbeidskraft. I den grad økt internasjonalisering skal påvirke bedrifts- og kapitalbeskatningen, bør dette skje ved lave skattesatser på overskudd, og ikke ved gunstige fradragsregler, lempelig inntektsfastsettelse eller ulike særordninger. For øvrig understreker utvalget at ulike sider ved politikken med betydning for næringslivets konkurransevne må ses i sammenheng, og tiltak må vurderes i et helhetlig perspektiv. Det offentlige tjenestetilbudet, utdanningssystemet og tilgangen på kompetent arbeidskraft har trolig også stor betydning for hvor næringsvirksomhet lokaliseres.

Utvalget mener at eventuelle *klyngeeffekter* i en næring ikke bør tillegges vekt i utformingen av et helhetlig skattesystem. Dette ville kreve at myndighetene måtte differensiere skattesystemet etter antatte klyngeeffekter i de ulike næringene. Utvalget peker på at det for myndighetene vil være svært vanskelig å gjennomføre en slik politikk, og viser bl.a. til at myndighetene i en slik vurdering må støtte seg på informasjon fra næringer som har egeninteresse i å fremstå som «klyngenæring». Utvalget advarer mot en slik praksis, da det åpner for at enkelte næringer vil bruke store ressurser på å fremstille seg som en næringsklynge dersom dette blir belønnet med lavere skatt.

Til tross for dette, foreslår utvalget ingen endringer i den særskilte rederibeskatningen. Utvalget peker på at en avvikling av ordningen, med eventuell påfølgende utflytting av norske rederier, kan være uheldig dersom andre land, herunder EU, i etterkant avvikler sine særordninger for skipsfarten. Utvalget mener også at hensynet til forutsigbare rammebetingelser kan tilsi at en avventer utviklingen i andre land.

Utvalget mener en bør legge vekt på den internasjonale utviklingen i vurderingene av skatt på *eiendom og formue*, og skriver at det «*virker lite fornuftig å ha til dels vesentlig høyere skatt på mobile enn på lite mobile skattegrunnlag, slik en i praksis gjør gjennom formues- og eiendomsskatten*». For å gjøre skattesystemet mer robust overfor internasjonal skattekonkurranse, foreslår utvalget å øke beskatningen av bolig og annen fast eiendom samtidig som skatten på finanskapital reduseres ved en nedtrapping, og på lengre sikt en avvikling, av for-

muesskatten. Utvalget viser til at dette kan gi økonomiske effektivitetsgevinster, og at det vil bringe Norge mer på linje med andre OECD-land: Utviklingen i flere OECD-land har gått i retning av å avvikle formuesskatten samtidig som det opprettholdes et betydelig høyere nivå på beskatningen av fast eiendom (og arv) enn i Norge. Kapittel 12 gjør nærmere rede for utvalgets forslag til omlegging av eiendoms- og formuesbeskatningen og departementets vurderinger.

Skaugeutvalget mener at økende internasjonalisering også kan ha betydning for skattleggingen av *arbeidskraft*, og viser til at mobiliteten særlig blant personer med høye lønnsinntekter er økende. Dette kan legge begrensninger på hvor ambisiøs fordelingspolitikk en kan føre. Svært høye skattesatser på høye lønnsinntekter vil etter utvalgets syn dessuten kunne gjøre det vanskeligere eller mer kostbart for norske bedrifter å få høyt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft til Norge. Utvalget avviser likevel særskilt gunstige skatteregler for utenlandske spesialister, slik enkelte andre land har innført. Etter utvalgets syn er det bedre å redusere skatten på de høyeste lønnsinntektene generelt.

Skaugeutvalget peker også på at økt grensehandel kan tilsi en reduksjon i avgiftene på *alkohol og tobakk* over tid. Utvalget mener hensynet til å begrense forbruket av helseskadelige produkter taler for et relativt høyt avgiftsnivå på disse varene. Samtidig vil ytterligere reduksjoner av de svenske avgiftene kunne gi økt grensehandel og dermed økt press mot de norske avgiftene.

Departementet er enig med utvalget i at økt internasjonalisering gjør det enda viktigere å sikre gode og forutsigbare rammebetingelser for næringsvirksomhet, herunder en internasjonalt sett lav sats for selskapsoverskudd. Skattesatsen på overskudd bør derfor videreføres med 28 pst. Dette er fortsatt en relativt lav *formell* selskapskattesats, selv om mange land har redusert selskapskattesatsen de siste årene. Den *effektive* skattesatsen på selskapsoverskudd ligger likevel relativt sett noe høyere, ettersom Norge har et bredere skattegrunnlag i selskapsbeskatningen enn mange andre land. Selskapsbeskatningen synes alt i alt fortsatt godt tilpasset den internasjonale situasjonen, men utviklingen bør holdes under oppsikt.

Etter departementets syn styrker internasjonaliseringen argumentet for å basere selskapsbeskatningen på et prinsipp om lave formelle satser og brede grunnlag, med færrest mulig særordninger for enkelt næringer eller investeringer. Den formelle skattesatsen på bedriftsoverskudd betyr relativt mer enn skattegrunnlaget jo høyere avkast-

ningen er på investeringen. Skaugeutvalget slutter av dette at land som ønsker å tiltrekke seg investeringer som gir høy avkastning, heller bør legge vekt på å ha en lav generell skattesats enn å innføre særordninger som snevrer inn skattegrunnlagene. Departementet støtter dette synet.

Departementet støtter utvalgets synspunkt om at skattemessig likebehandling av næringer bør være et bærende prinsipp i skattesystemet. Hensynet til rederinæringens internasjonale rammevilkår kan likevel tilsi at en i liten grad skatlegger denne næringen. EU har også etablert egne retningslinjer på dette området som legger til rette for svært lav rederibeskatning, som gjelder frem til 2011. Forskjell mellom skattenivå innenfor og utenfor rederiskatteordningen gjør at det er viktig å sikre klare regler for hva som omfattes og ikke.

Som utvalget peker på, kan internasjonaliseringen begrense mulighetene til å drive omfordelingspolitikk gjennom sterkt progressive satser i inntektsbeskatningen. At arbeidskraften i økende grad er mobil, taler derfor også for å redusere de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter. Den effektive omfordelingen bestemmes imidlertid ikke bare av den formelle satsstrukturen, men også av hvilke inntekter som fanges opp til beskatning. Dette styrkes av at ulike former for naturalytelser og muligheten til å benytte seg av fradragsordninger er skjevfordelt i befolkningen. Brede skattegrunnlag som gjenspeiler faktiske økonomiske forhold, er dermed viktig både av hensyn til effektiv ressursbruk og til fordeling – og blir en enda viktigere betingelse for en effektiv fordelingspolitikk når skattegrunnlagene blir mer mobile.

Som Skaugeutvalget peker på, kan nivået på andre lands avgifter i noen grad begrense Norges handlefrihet i utformingen av avgiftssystemet. Departementet vurderer derfor løpende behovet for kutt i avgiftene på grensehandelsutsatte varer. I tillegg kan internasjonale avtaler som EØS-avtalen og Kyoto-avtalen ha betydning for toll- og avgiftssystemet i Norge. Oppfølgingen av Kyoto-avtalen legger opp til at dagens CO₂-avgifter blir erstattet av et system med omsettelige klimagasskvoter. Eksempler på at forpliktelser etter EØS-avtalen setter krav til utforming av norske avgifter, er omleggingen av differensiert arbeidsgiveravgift og omleggingen av avgiften på elektrisk kraft. I kapittel 13 omtales avgiftspolitikken nærmere.

4.5 En langsiktig og forutsigbar skattepolitikk

4.5.1 Utvalgets vurderinger og forslag

Skaugeutvalget vurderer skattepolitikken som relativt stabil etter skattereformen i 1992, selv om de peker på bl.a. delingsmodellen som et ustabil element og viser til at det har vært enkelte større brudd med prinsippene etter skattereformen. De siste årene mener utvalget at usikkerheten omkring skattesystemet har økt som følge av at viktige endringer har blitt innført for så å bli avvirket kort tid etterpå (endringer i avskrivningssatsene, den særskilte konjunkturavgiften og midlertidig utbytteskatt). Utvalget skriver (side 16):

«Etter utvalgets vurdering er hovedproblemet med disse endringene at de ikke er prinsipielt begrunnet eller inngår i en langsiktig og helhetlig plan for skattepolitikken. Det synes tvert imot som om kortsiktige budsjettensyn har spilt en avgjørende rolle. De fleste av disse endringene er dessuten vedtatt uten at konsekvensene er utredet på forhånd.»

Utvalget understreker at et skattesystem basert på gjennomgående prinsipper med bred oppslutning er en forutsetning for stabile og forutsigbare skatteregler.

I tillegg foreslår utvalget enkelte endringer i de institusjonelle rammene og beslutningsprosedyrene knyttet til fastsettelsen av skatte- og avgiftsreglene:

- Utvalget foreslår at Regjeringen legger fram planer på skatteområdet for neste 3-årsperiode for Stortinget, for eksempel som en del av revidert nasjonalbudsjett. Hensikten er å løsrive diskusjonen om skattepolitikken fra kortsiktige og budsjettmessige hensyn.
- Utvalget mener en bør vurdere å delegere mer av utformingen av detaljerte regler (utfyllende bestemmelser eller operative regler) bort fra politiske organer. En bør vurdere å flytte en større del av det detaljerte regelverket til forskrifter, og la prinsippene for skattereglene tre klarere fram i lovverket og i skatte- og avgiftsvedtaket. Målet er å sikre at Stortinget og departementet ikke bruker for mye tid på å utforme detaljerte bestemmelser på bekostning av viktigere saker av mer prinsipiell karakter.
- Utvalget foreslår å opprette et uavhengig ekspertråd på skatteområdet. Rådet skal fungere som et utredende og rådgivende organ for Finansdepartementet, men det åpnes for at også Stortinget og partifraksjonene kan få skat-

tepolitiske spørsmål utredet. Rådets anbefalinger og utredninger skal være åpent tilgjengelige. Formålet er å få et faglig og uavhengig korrektiv til den utredningsvirksomheten som gjennomføres i dag, og trekke et langsiktig og helhetlig perspektiv inn i den skattepolitiske debatten.

4.5.2 Høringsinstansenes syn

Høringsrunden har bekreftet at det er bred oppslutning om behovet for stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken. Næringslivsorganisasjonene er spesielt opptatt av dette, og understreker at forutsigbare skatteregler er særlig viktig for investeringer som foretas under usikkerhet. *Bedriftsforbundet* viser til en medlemsundersøkelse høsten 2001, hvor det kom fram at et mest mulig enkelt, stabilt og forutsigbart skattesystem var det fremste kravet deres medlemsbedrifter hadde til et revidert skattesystem. Også ulike representanter for ligningsvesenet og regnskapsbransjen tar til orde for at stabilitet og forutsigbarhet bør være et hovedhensyn ved reformen. *Hovedorganisasjonene i næringslivet* uttrykker i en felles uttalelse at Skaugeutvalgets innstilling er et godt utgangspunkt for en politisk prosess som bør føre til økt langsiktighet og forutsigbarhet.

Høringsinstansene er generelt uenige i Skaugeutvalgets vurdering av skattesystemet som relativt stabilt etter 1992-reformen. En rekke høringsinstanser trekker fram endringene i avskrivningssatsene, den midlertidige utbytteskatten, hyppige endringer i delingsmodellen og konjunkturavgiften som eksempler på det motsatte. Enkelte peker på at endringer midt i året eller med tilbakevirkende kraft er svært uheldig.

Landslaget for Regnskapskonsulenter, Finansnæringsens Hovedorganisasjon, Nærings- og handelsdepartementet, Norges Fiskarlag, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Fiskebåtredernes Forbund og Skattedirektoratet uttaler at skattesystemet bør bygge på gjennomgående prinsipper med få unntak for å oppnå stabilitet og forutsigbarhet. *Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening* viser til at en reduksjon av spenningene i forhold til satter i seg selv vil kunne bidra til økt stabilitet. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og *Norges Rederiforbund* understreker at større systemendringer ikke bør styres av kortsiktige budsjettensyn.

Landslaget for Regnskapskonsulenter, Ligningsutvalget, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening og *Skattedirektoratet* stiller seg positive til en økt delegering av utformingen av mer detaljerte

delene av regelverket. *Storbedriftenes skatteforum* er skeptisk til forslaget, og frykter at en økt delegering kan gå på bekostning av den garantien for forsvarelig saksbehandling som forutsettes ved lovendringer. *Norges Rederiforbund* er positive til at prinsipper og grunnleggende hensyn trer klarere fram i lov og stortingsvedtak.

Storbedriftenes Landsforbund, Norske Sivilingeniørers Forening, Akademikerne, Ligningsutvalget, Norske Siviløkonomers Forening, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Handels- og Servicenæringsens Hovedorganisasjon og *Norges Rederiforbund* mener at et uavhengig ekspertråd bør vurderes. *Norske Siviløkonomers Forening* og *Storbedriftenes Landsforening* understreker at dette ikke vil kunne erstatte dagens krav om at lov- og forskriftsendringer sendes på høring. *Norges Rederiforbund* mener at også næringslivet bør være representert, og at rådet må fristilles fra Finansdepartementet for å sikre tilstrekkelig integritet og reell innflytelse. *Huseiernes Landsforbund* ser ikke behovet for et ekspertråd, og viser til at det er nok av faglig ekspertise i Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og andre miljøer som gir tilstrekkelige korrektiver til ekspertisen i Finansdepartementet.

Storbedriftenes skatteforum, Landslaget for Regnskapskonsulenter, NHO, Akademikerne, Skattebeta-lerforeningen, Den norske Revisorforening, Ligningsutvalget, Norske Siviløkonomers Forening, Sparebankforeningen, Bedriftsforbundet, Skattedirektoratet og *Norges Rederiforbund* uttaler seg positivt om utvalgets forslag om at retningslinjer for skattepolitikken neste 3-årsperiode legges fram årlig. Enkelte peker på at dette vil kunne bidra til en mer prinsipiell skattedebatt i Stortinget. *Bedriftsforbundet* og *NHO* peker på at det likevel ikke vil kunne erstatte behovet for langsiktige prioriteringer. *Skattedirektoratet* har en merknad om at større endringer bør vedtas før sommerferien året før det aktuelle inntektsåret, slik at en bedre kan tilpasse regnskapsprogrammer mv.

4.5.3 Departementets vurdering

Departementet legger stor vekt på at de skattemessige rammebetingelsene er mest mulig stabile og forutsigbare. Særlig for næringsvirksomhet og investeringer kan hyppige og svakt begrunnede endringer i skattereglene være skadelig. Departementet er enig med utvalget i at et nødvendig utgangspunkt for stabile skattemessige rammebetingelser er å basere skattleggingen på gode, gjennomgående prinsipper.

Departementet er usikker på nytten av å legge fram særlige skattepolitiske planer hvert år i Revi-

dert nasjonalbudsjett slik utvalget foreslår. Allerede i dag redegjøres det løpende for arbeidet med konkrete skatte- og avgiftsspørsmål i budsjettdokumentene til Stortinget. Der det er naturlig, gis slike opplysninger allerede fra et tidlig forberedelsesstadium. Denne informasjonen gir økt forutsigbarhet for skattyterne.

Utover dette, og særlig ved endringer av systemmessig karakter, vil det være et behov for å løfte diskusjonen fra kortsiktige budsjettvirkninger og til et mer prinsipielt og langsiktig plan. Departementet er enig i at det er behov for en mer gjennomgripende og prinsipiell vurdering av skattesystemet fra tid til annen. En slik vurdering kan kunne ut i en plan for skatteendringer, ikke bare for det nærmeste budsjettåret, men også fremover i tid. Det er trolig ikke behov for en slik omfattende gjennomgang hvert år. Departementet ser det derfor som mest hensiktsmessig at man tar initiativ til slike gjennomganger ved behov, bl.a. gjennom stortingsmeldinger. Det legges også vekt på at nødvendige, årlige skatteendringer skal være forankret i kjente prinsipper.

Det vises dessuten til at oppmerksomheten om de langsiktige utviklingstrekkene i budsjettet vil bli styrket gjennom de treårige fremskrivingene av statsbudsjettet som skal presenteres i de årlige budsjettdokumentene, første gang i forslaget til statsbudsjett for 2005, jf. omtale i Gul Bok 2004. Også perspektivmeldingene om langsiktige utviklingstrekk i det norske samfunn vil gi anledning til å belyse utviklingen i offentlige inntekter og utgifter over tid. Med dette mener departementet at det er lagt et godt grunnlag for langsiktighet i politikken.

I forbindelse med utarbeidelsen av ny skattelov 26. mars 1999 nr. 14 ble det foretatt en omfattende vurdering av fordelingen mellom lover og forskrifter, selv om ikke hele forskriftsverket ble fullstendig revidert. Det er derfor ikke behov for en fullstendig gjennomgang nå, slik utvalget foreslår. Fordelingen mellom lov og forskrift vurderes imidlertid løpende ved utarbeidelsen av nye eller endrede skatteregler, der en bl.a. legger vekt på de hensyn utvalget peker på.

Allerede i dag delegeres den detaljerte utformingen av en del skatteregler fra Stortinget til Finansdepartementet, og i noen grad videre til Skattedirektoratet. Det er usikkert om en økt grad av formell delegering vil gi noen gevinst av betydning. Departementet vurderer imidlertid løpende hvilke bestemmelser som kan delegeres til underliggende etater.

Inspirasjonskilden for utvalgets forslag om et skatteøkonomisk råd har bl.a. vært Det Økonomiske Råd i Danmark, men også en rekke andre land har slike rådgivende organer, bl.a. Sverige og Tyskland. Både i Tyskland og Danmark skal imidlertid ekspertrådene kommentere den økonomiske politikken generelt, og ikke bare skattepolitikken. Inntrykket er at erfaringene med slike råd i hovedsak er gode.

Regjeringen er likevel usikker på hva et slikt skatteøkonomisk råd kan bidra med utover de rådene og innspillene til skattepolitikken som allerede kommer fram gjennom høringsinstituttet og ulike ekspertutvalg. På denne bakgrunn vil ikke Regjeringen foreslå å følge opp utvalgets forslag om å etablere et skatteøkonomisk råd.

5 Skattegrunnlaget i næringsbeskatningen mv.

5.1 Skaugeutvalgets vurdering av reglene om fastsettelse av grunnlaget for beskatning av næringsinntekter mv.

Skaugeutvalget mener at følgende hensyn bør legges til grunn ved utformingen av næringsbeskatningen:

- å bidra til offentlige skatteinntekter
- å sikre mest mulig effektiv ressursbruk

Dette er de samme hensyn som lå til grunn for skattereformen 1992. Utvalget gir uttrykk for at skattereformen 1992 trolig har bidratt til en mer effektiv ressursbruk og til at skatteinntektene fra bedriftene har økt i tiden fra 1992.

Skattereformen 1992 bygde på nøytralitetsprinsippet og symmetriprinsippet i inntektsbeskatningen. Nøytralitetsprinsippet innebærer at skattesystemet ikke skal påvirke hvor lønnsom en disposisjon er i forhold til en annen. Symmetriprinsippet vil si at inntekter og utgifter av samme art behandles på samme måte, i den forstand at en benytter samme tidfestingsprinsipp og at skattesats og fradragverdi tilsvarer hverandre. Prinsippene om nøytralitet og symmetri tilsier etter utvalgets oppfatning at skattegrunnlaget bør fastsettes slik at det i størst mulig grad reflekterer det faktiske økonomiske resultat. Særordninger og selektive tiltak rettet mot enkelt næringer bør unngås. Nøytralitetsprinsippet innebærer etter utvalgets mening også at skattleggingen i minst mulig grad bør påvirkes av hvorvidt investeringer skjer i Norge eller utlandet. En bør derfor ha en mest mulig lik skattlegging av kapitalinntekter opptjent i Norge og kapitalinntekter opptjent i utlandet.

Brede grunnlag i næringsbeskatningen er etter utvalgets syn god fordelingspolitikk. Dette fordi det i praksis er personer med høye inntekter og dermed høy marginalskatt som tjener på særordninger, og som har ressurser til å tilpasse seg særordningene gjennom skatteplanlegging. Dersom en ønsker å skattlegge eiere av bedrifter hardere, bør dette etter utvalgets vurdering gjøres gjennom den direkte beskatningen av eierne og ikke gjennom bedriftsbeskatningen.

Brede skattegrunnlag vil etter utvalgets mening også bidra til stabilisering i økonomien. Dersom skattegrunnlaget i stor grad samsvarer med det faktiske økonomiske resultat, vil skatteinntektene økes og reduseres automatisk i takt med konjunktursvingningene. Ved en konjunkturoppgang vil skatteinntektene øke automatisk når overskuddet i bedriften øker. Motsatt vil skatteinntektene reduseres ved lave konjunkturer.

Dagens regler om fastsettelse av grunnlaget for beskatning av næringsinntekt ivaretar etter utvalgets oppfatning i stor grad prinsippene om nøytralitet og symmetri, og bør derfor i hovedsak videreføres. Utvalget mener likevel at det er grunnlag for å vurdere enkelte av dagens regler nærmere, både når det gjelder tidfesting og andre materielle regler som har betydning for fastsettelsen av skattepliktig resultat.

5.2 Departementets syn på hovedprinsippene i næringsbeskatningen

Beskatningen av næringsinntekter gir et viktig bidrag til finansieringen av nødvendig offentlig virksomhet. Reglene om fastsettelse av grunnlaget for beskatning av næringsinntekter må utformes slik at kapital investeres på en samfunnsøkonomisk riktig måte, dvs. at kapitalen investeres der den kaster mest av seg. Dersom skattesystemet favoriserer visse investeringer fremfor andre, vil ønsket om å spare skatt kunne påvirke hvilke investeringer som faktisk gjennomføres, og om investeringer gjøres i Norge eller utlandet. Prinsippene om nøytralitet og symmetri må derfor ivaretas ved utformingen av skattereglene. Dette medfører blant annet at inntektsskattegrunnlaget i næringsbeskatningen bør fastsettes slik at skattemessig resultat i størst mulig grad sammenfaller med faktisk økonomisk resultat. I tillegg bør skattesystemet utformes slik at det er enkelt og oversiktlig for skattytere og ligningsmyndigheter, og slik at det ikke gir store muligheter for å oppnå fordeler ved skattemotiverte tilpasninger. Skattesystemet bidrar også i fordelingspolitikken, men i næringsbeskatningen ivaretas fordelingshensynet

best ved å sikre at alle inntekter kommer til beskatning. Fordelingspolitiske mål bør en ta sikte på å oppnå gjennom den direkte beskatningen av eierne.

Når det gjelder næringsbeskatningen har gjennomføringen av skattereformen 1992 etter departementets syn i hovedsak vært vellykket i forhold de mål en satte seg for reformen. Departementet mener derfor, i likhet med Skaugeutvalget, at en i næringsbeskatningen må bygge videre på prinsippene som lå til grunn for skattereformen 1992. Reformen av 1992 medførte vesentlige endringer i reglene om hvordan skattepliktig inntekt fra næringsvirksomhet fastsettes. Et hovedmål var å bidra til bedre ressursutnyttelse. Fram til skattereformen 1992 ble næringsbeskatningen i langt større grad brukt for å fremme andre hensyn enn fiskale hensyn og hensynet til effektiv ressursbruk. Reformen av 1992 ga enklere regler og økt likebehandling. En ville oppnå at skattegrunnlaget i størst mulig grad skulle tilsvare virksomhetens faktiske økonomiske resultat, blant annet ved en avvikling av mulighetene for å bygge opp skattekreditter gjennom avsetninger etc. Departementet er enig med utvalget i at dagens regler om overskuddsbeskatning i næringsvirksomhet i stor grad ivaretar de prinsippene som lå til grunn for skattereformen 1992. Dette innebærer at hovedtyngden av de gjeldende regler om fastsettelse av skattepliktig overskudd fra næringsvirksomhet kan videreføres. Etter departementets syn er det likevel grunn til å se nærmere på enkelte av dagens regler.

5.3 Nærmere om Skaugeutvalgets konkrete forslag til endringer i næringsbeskatningen mv.

Skaugeutvalget foreslår å avvikle en del av de særskilte skattereglene for jordbruk og skogbruk. Dette gjelder reglene om inntektsbeskatning av våningshus på landbrukseiendom, reglene om aktivering av den kapitaliserte verdien av føderåd på jord- og skogbrukseiendom, skattefritaket ved realisasjon av jord- og skogbrukseiendom, reglene om gjennomsnittsligning av skogbruk og skattereglene for skogavgift. Utvalget mener også at jordbruksfradraget bør avvikles, men fordi fradraget har såpass beskjeden betydning sett i forhold til den øvrige direkte og indirekte støtten til landbruket har det lite for seg å avvikle dette fradraget hvis den samlede støtten likevel blir opprettholdt. Avviklingen bør derfor etter utvalgets mening skje samtidig med en generell nedtrapping av jordbruksstøtten.

Etter gjeldende regler gis det fradrag for underskudd som skattyteren har hatt de siste 10 årene. Utvalget foreslår å fjerne tiårsbegrensningen i fremføringsadgangen. Den gjeldende begrensningen er etter det utvalget antar begrunnet i administrative hensyn. Utvalget kan imidlertid ikke se at administrative hensyn kan begrunne en slik regel.

Adgangen til fremføring av underskudd i virksomhet faller etter gjeldende regler bort når virksomheten opphører, herunder når virksomheten overdras til andre. Utvalget foreslår at den gjeldende regelen om avskjæring av rett til å fremføre underskudd ved opphør av næring oppheves. Forslaget er begrunnet med at det i dag er vid adgang til å avregne underskudd fra en virksomhet i inntekt fra andre kilder før virksomheten opphører. Utvalget kan på denne bakgrunn ikke se at det er sterke grunner til at retten til å fremføre underskudd skal bortfalle når virksomheten opphører.

Utvalget foreslår å erstatte dagens skattefradragssystem for FoU-kostnader med en regelstyrt tilskuddsordning. Utvalget peker på at dagens ordning har karakter av å være en tilskuddsordning, ettersom bedrifter som går med underskudd og derfor ikke betaler skatt likevel får utbetalt støttebeløpet. Kontrollhensyn, nøytralitetshensyn og forenklingshensyn taler etter utvalgets oppfatning for å gjøre ordningen om til en regelstyrt tilskuddsordning.

Etter utvalgets mening må avskrivningssatsene fastsettes med utgangspunkt i faktisk økonomisk verdifall. Utvalget har ikke lagt fram konkrete forslag til endringer i avskrivningssatsene, selv om foreliggende empiriske undersøkelser etter utvalgets oppfatning kan tyde på at enkelte av satsene ligger noe i overkant av faktisk verdifall.

Reglene om avskrivninger på goodwill og andre immaterielle eiendeler bør etter utvalgets syn vurderes med sikte på å gjøre reglene mer treffsikre. Forskjellene mellom reglene for de ulike typene av slike eiendeler kan etter utvalgets oppfatning skape avgrensingsproblemer.

Retten til fradrag for tap på fordringer er i dag begrenset til fordringer i næring. Utvalget foreslår at retten til fradrag for tap på fordringer utvides til å gjelde alle fordringer på virksomhetsutøvere. Også fordringer på selskaper som ikke selv driver virksomhet, men som er i et konsern der det drives virksomhet, bør etter utvalgets mening omfattes.

Realisasjonsprinsippet gjelder i dag som hovedregel for skattemessig tidfesting av gevinst/tap på finansielle instrumenter. Utvalget foreslår at beskatning etter markedsverdi prinsippet utredes nærmere.

Den særskilte rederiskatteordningen er etter utvalgets syn ikke i samsvar med prinsippet om næringsnøytralitet. Utvalget påpeker imidlertid at dersom andre land, herunder EU-landene, i nær fremtid avviker sine særordninger for skipsfarten, kan det være uheldig om en forutgående avvikling av den norske særordningen fører til en utflytting av norske rederier. Hensynet til forutsigbarhet tilsier etter utvalgets mening at en bør være avventende. Det vil være uheldig om Norge avviker sin særlige rederiskatteordning nå, dersom andre land avviker sine særordninger på et senere tidspunkt.

Fusjon og fisjon av norske selskaper kan etter gjeldende regler gjennomføres uten at det utløses skatteplikt på selskapet eller aksjonærene. Ved omorganiseringer over landegrensene må det søkes om samtykke fra departementet for å oppnå skattefritak. Etter utvalgets oppfatning er dette uheldig. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes regler som er mest mulig like reglene i EUs direktiv om skattemessig behandling av fusjoner m.m. over landegrensene (fusjonsdirektivet). Direktivet gir regler om utsettelse av skattlegging ved omorganiseringer som nevnt innenfor EU.

Utbytte fra utenlandske selskaper beskattes fullt ut som kapitalinntekt for norske selskaper. Det gis imidlertid under visse forutsetninger fradrag (kredit) for kildeskatt på utbytte betalt i utlandet og for underliggende selskapskatt betalt av datterselskapet i utlandet, og i visse tilfeller for skatt betalt av datterdatterselskap. Utvalget går inn for å utvide virkeområdet for reglene om kredit i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra utenlandske datterselskaper mv.

5.4 Høringsrunden

De fleste høringsinstansene støtter utvalgets oppfatning om at reglene for beskatning av næringsinntekter bør være enkle og mest mulig nøytrale, med færrest mulig særordninger for enkelt næringer. Høringsinstansene som har merknader, støtter i hovedsak også de enkelte konkrete forslagene. Enkelte høringsinstanser er imidlertid svært kritiske til utvalgets forslag om å avvikle særordninger med fordelings- og næringspolitiske formål. Til enkelte av forslagene er det også kommet merknader vedrørende administrative og kontrollmessige forhold. Nedenfor omtales et utvalg av de synspunktene på utvalgets enkeltforslag som er fremkommet i høringsrunden.

De fleste høringsinstansene har enten ingen merknader eller slutter seg til utvalgets vurderinger når det gjelder saldoavskrivningssatsene. En

del høringsinstanser mener at avskrivningssatsene bør økes, særlig for maskiner mv. *Norges Fiskarlag* og *Fiskebåtrederernes forbund* foreslår egne avskrivningssatser i distriktene, og *Bellona* foreslår en egen saldoavskrivningsgruppe med høy sats for miljøinvesteringer.

Flere høringsinstanser støtter forslaget om å avvikle tiårsbegrensningen i adgangen til å fremføre underskudd og forslaget om å oppheve den gjeldende regelen om avskjæring av rett til å fremføre underskudd ved opphør av næring. *Skattedirektoratet* legger til grunn at en avvikling av tiårsbegrensningen kan innebære visse forvaltningsmessige problemer, men mener at endringen likevel bør gjennomføres. Skattedirektoratet mener også at det bør vurderes å gjeninnføre den tidligere bestemmelsen i skatteloven 1911 § 53 første ledd sjuende punktum om bortfall av adgangen til fremføring av underskudd når det ved endringer i eierforholdene i hovedsak tilsiktes skattemessige fordeler. *Ligningsutvalget* mener det kunne være arbeidsbesparende for skatteetaten å begrense adgangen til fremføring av underskudd i næring slik at det bare kan føres til fradrag i fremtidig overskudd i næring. *Oljeindustriens Landsforening* mener at underskudd bør kunne fremføres med renter.

De fleste høringsinstansene har enten ingen merknader eller støtter forslaget om å endre dagens bestemmelse om fradrag for tap på fordringer. *NTL-Skatt* går imot forslaget, fordi det innebærer en utvidet fradragsadgang for næringsdrivende, mens man reduserer fradragsadgangen generelt for lønnstakerne. Foreningen mener forslaget vil gi økte omgåelsesmuligheter.

Skattedirektoratet og *IKT-Norge* støtter utvalgets vurdering av rederiskatteordningen. *Norges Fiskarlag* og *Fiskebåtrederernes forbund* mener at dersom den særskilte rederiskatteordningen skal videreføres, må fiskeflåten komme inn under ordningen. *Norges Rederiforbund* mener det er behov for endringer i lempelig retning for at den norske skipsfarten skal ha vilkår som ikke er vesentlig dårligere enn de en finner i land med konkurrerende virksomhet. *Norges Bondelag* uttaler at skatte- og avgiftssystemet bør brukes aktivt som et politisk virkemiddel i fordelingspolitikken og distriktspolitikken. *Norges Skogeierforbund* mener at skatte- og avgiftssystemet fortsatt bør brukes aktivt som et politisk virkemiddel. Forbundet mener utvalgets innstilling bærer preg av at utvalget har hatt liten innsikt og kompetanse når det gjelder skattereglene for skogbruk. *NORSKOG* advarer mot ukritisk bruk av prinsippet om næringsnøytralitet, og mener at det må brukes politiske virkemidler for å

konsentrere satsningen om områder hvor Norge har gode forutsetninger for å lykkes. *Skattebetalerforeningen* er enig med utvalget i at det er uheldig å ha særlige skatteordninger for bestemte sektorer av næringslivet, men bemerker at særordningene for primærnæringene er en integrert del av et inntektspolitisk samarbeid som foreningen ikke har særlige synspunkter på.

En del høringsinstanser går imot forslaget om å omgjøre ordningen med skattefradrag for FoU-kostnader til en regelstyrt tilskuddsordning. De begrunner dette blant annet med hensynet til stabilitet og med at og en opphevelse vil kunne svekke næringslivets tillit til FoU-ordningen. De fleste mener at ordningen fungerer etter sin hensikt, og at en bør vente med å vurdere den til den planlagte evalueringen av ordningen som skal foretas av Norges forskningsråd er gjennomført. Enkelte høringsinstanser uttaler at rammene for ordningen bør økes.

De fleste instanser som uttaler seg, er positive til forslaget om å utvide dagens kreditmetode for fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra utenlandske datterselskaper. Flere av instansene mener reglene bør liberaliseres ut over utvalgets forslag. *Skattedirektoratet* og *NTL-Skatt* går mot forslagene med den begrunnelse at endringsforslagene vil være administrativt svært krevende for skattyterne og for etaten. *Ligningsutvalget* uttrykker et ønske om enklere kreditregler.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å lovfeste regler som er mest mulig like reglene i EUs direktiv om skattemessig behandling av fusjoner m.m. over landegrensene (fusjonsdirektivet) slutter seg til dette. *Næringslivets Hovedorganisasjon* og *Storbedriftenes skatteforum* mener at reglene bør gjelde generelt og ikke begrenses til EØS-området. *Skattedirektoratet* mener det er behov for en grundig utredning før en eventuell lovfesting av regler som nevnt, og bemerker blant annet at regelverket må ta hensyn til ligningsmyndighetenes behov for en enkel og lite ressurskrevende kontroll av om vilkårene er oppfylt.

5.5 Departementets vurderinger

Finansdepartementet deler utvalgets syn på hvilke hovedprinsipper som bør ligge til grunn for reglene om næringsbeskatningen, jf. avsnitt 5.2 ovenfor. De gjeldende reglene om fastsetting av grunnlaget for beskatning av næringsinntekt ivaretar i stor grad disse hovedprinsippene. Det kan likevel være behov for enkelte endringer med sikte på forenklinger og med sikte på å bringe reglene

mer i samsvar med prinsippet om nøytralitet i beskatningen. Nedenfor gis en kort kommentar til noen av utvalgets forslag. Departementet vil vurdere disse og de andre konkrete forslagene som er fremmet av utvalget nærmere og eventuelt komme tilbake med forslag om endringer på et senere tidspunkt.

I likhet med Skaugeutvalget mener departementet at *avskrivningssatsene for driftsmidler* i prinsippet skal gjenspeile det faktiske økonomiske verdifall for de ulike typene driftsmidler. Avskrivningssatser bør etter departementets mening ikke brukes som et næringspolitisk virkemiddel, fordi dette bryter med nøytralitetsprinsippet som skal ligge til grunn for skattesystemet.

Departementet mener at mye kan tale for å utvide retten til *fradrag for tap på fordringer* som foreslått av utvalget. Dette bør imidlertid ses i sammenheng med innføring av skattefrihet for aksjegevinster og -utbytte i selskapssektoren, jf. kapittel 10. Utvidet rett til fradrag for tap på fordringer kan innebære økte muligheter for tilpasninger der det foreligger latent ikke fradragsberettiget tap på aksjer.

Enkelte spørsmål vedrørende skattemessig *tidfesting av gevinst/tap på finansielle instrumenter* er omtalt av Regnskapslovutvalget i NOU 2003: 23. Utvalgets forslag om en nærmere utredning av markedsverdiprinsippet for skattemessig tidfesting av gevinst/tap på finansielle instrumenter bør derfor ses i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2003: 23.

Når det gjelder *rederiskatteordningen*, bemerkes at departementet støtter utvalgets synspunkt om at skattemessig likebehandling av næringer bør være et bærende prinsipp i skattesystemet. Hensynet til rederinæringens internasjonale rammevilkår kan likevel tilsi at en i liten grad skattlegger denne næringen. EU har også etablert egne retningslinjer på dette området som legger til rette for svært lav rederibeskatning, og som gjelder fram til 2011. Forskjell mellom skattenivå innenfor og utenfor rederiskatteordningen gjør at det er viktig å sikre klare regler for hva som omfattes og ikke.

Når det gjelder utvalgets forslag om å lovfeste *skattefritaksregler ved omorganiseringer over landegrensene* (jf. EUs fusjonsdirektiv), vises det til at departementet arbeider med en gjennomgang av fritakspraksis etter skatteloven § 11–22 med sikte på lovregulering av typetilfeller. Utvalgets forslag vedrørende omorganiseringer over landegrensene vil følges opp i forbindelse med dette arbeidet.

Utvidelser av virkeområdet for reglene om *kredit i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra uten-*

landske datterselskaper mv. må ses i sammenheng med en innføring av regler om skattefrihet for aksjeinntekter i selskapssektoren, jf. kapittel 10. Skattefritak for aksjeinntekter vil forebygge dobbeltbeskatning av slike inntekter fra utlandet, slik at det ikke er behov for regler om kredit i norsk skatt. Dersom fritaksmodellen ikke gis anvendelse for aksjeinntekter fra lavskatteland, vil det imidlertid fortsatt være behov for kreditregler for aksjeinntekter fra slike land.

Norges forskningsråd er bedt om å iverksette en evaluering av *SkatteFUNN*. Evalueringen skal omfatte virksomheten i SkatteFUNN fra iverksettelsestidspunktet til og med 2006. SkatteFUNN-evalueringen er omtalt i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak avsnitt 2.3.1. Departementet vil avvente en egen vurdering av ordningen til denne evalueringen foreligger.

Utvalget har foreslått endringer i *adgangen til fremføring av underskudd ved opphør av næring* og en avvikling av *begrensningen i adgangen til å fremføre underskudd til 10 år*. Departementet vil ta initiativ til å foreta endringer i reglene om fremføring av underskudd. Når det gjelder adgangen til fremføring av underskudd ved opphør av næring vil departementet bemerke at det er stor aktivitet blant skattytere for å nyttiggjøre seg fremførbart underskudd ved hjelp av skattemotiverte transaksjoner. Ved en eventuell avvikling av regelen om bortfall av adgang til fremføring av underskudd ved opphør av næring må det derfor vurderes å innføre særlige bestemmelser som begrenser retten til underskuddsfremføring ved skattemotiverte endringer i eierforholdene.

6 Skattegrunnlaget i personbeskatningen

6.1 Innledning

En tradisjonell økonomisk definisjon av inntekt er verdien av det som kan forbrukes i en periode uten at realverdien av formuen reduseres. Dette inntektsbegrepet favner vidt og omfatter blant annet følgende inntektstyper:

- Inntekter som oppstår som følge av omsetning av varer og tjenester i et marked, og som normalt har sin motytelse i kontant betaling. Typiske eksempler er lønnsinntekt, pensjon, ulike trygdeytelser, renteinntekt, leieinntekt og næringsinntekt. Utgifter til inntektens erverv kommer til fradrag. Naturalytelser i arbeidsforhold, for eksempel firmabil, billige lån fra arbeidsgiver m.m., vil også omfattes selv om det ikke gir kontant avlønning.
- Inntekter som skapes av vare- og tjenestestrømmer som oppstår fra forbrukskapitalen som husholdningene eier, men som ikke omsettes i et marked, fordi eieren og brukeren av kapitalen er den samme. Eksempler på slik forbrukskapital er boliger, lystbåter og biler.
- Formuesgevinster som følge av prisendringer på boliger og annen kapital m.m. Tilsvarende inngår tap på disse formueskomponentene.
- Verdien av arbeid i hjemmet.

I skattesystemet er hovedbestemmelsen at skattepliktig inntekt er enhver fordel vunnet ved arbeid, virksomhet, kapital eller eiendom. Skattesystemets innteksdefinisjoner omfatter følgelig de mest sentrale elementene i det vide inntektsbegrepet nevnt ovenfor, men det er av praktiske grunner nødvendig med en del avgrensninger. Praktiske hensyn tilsier blant annet at en i liten grad skattlegger fordelene av å eie enkelte forbrugsgoder. Det må også tas hensyn til at skattesystemet bør være enkelt å forstå og innrette seg etter for skattyter, noe som også er viktig for skattesystemets legitimitet i befolkningen. Videre må skattesystemet være enklest mulig å administrere for ligningsmyndighetene. Mulighetene til å unndra skatt og til skattmessige tilpasninger bør være minst mulig.

En effektiv beskatning oppnås ved at skattegrunnlagene gjenspeiler faktiske økonomiske forhold, jf. kapittel 4. I personbeskatningen tilsier

dette at skattepliktig inntekt i størst mulig grad bør samsvare med den faktiske avkastningen av arbeidet, inklusive verdien av naturalytelser. Skattepliktig inntekt avviker fra faktisk inntekt som følge av fradragsordninger som ikke korresponderer med tilhørende skattepliktige inntekter, og ved at inntekter unntas skatt eller verdsettes lavere enn den faktiske inntekten.

I tråd med skattereformen 1992 og Skaugeutvalgets anbefalinger bør prinsippet om brede skattegrunnlag videreføres også i personbeskatningen. Brede skattegrunnlag gjør det mulig å ha relativt lave skattesatser, og dermed redusere kostnadene ved beskatning. Brede skattegrunnlag er også viktig for at personer med lik inntekt skal behandles skattmessig likt, og for at progressiviteten i skattesystemet skal gi den tiltenkte omfordelingen av inntekt.

Hensynet til symmetrisk behandling av inntekter og kostnader tilsier fradrag for kostnader i forbindelse med ervervet av inntekten. Utover dette tilsier hensynet til brede skattegrunnlag at en er tilbakeholden med øvrige fradrag. Spesielle forutsetninger bør være til stede for at økonomisk støtte til prioriterte grupper eller aktiviteter skal gis som særskilte fradrag i skattesystemet og ikke gjennom direkte støtteordninger over budsjettets utgiftsside. Det vil bidra til bedre samsvar mellom skattepliktig og faktisk inntekt og til et enklere skattesystem.

Regjeringen vil på denne bakgrunnen vurdere nærmere hvilke fradrag og særordninger som på en effektiv og hensiktsmessig måte kan erstattes med ordninger på utgiftssiden. Tilskudd kan i større grad rettes inn mot bestemte mottakere, og er derfor vanligvis mer treffsikre enn skattelempninger. Det vil også kunne bidra til å redusere de samlede administrative kostnadene knyttet til ordningene. Ligningsmyndighetene bruker i dag betydelige ressurser på å behandle enkeltsaker innenfor områder som ikke ligger innenfor deres primære kompetanse. Enklere regler og færre unntak er generelt sett også en fordel for skattyterne.

Departementet mener at det fortsatt skal være rom i skattesystemet for særlig prioriterte inntektsfradrag, jf. bl.a. Sem-erklæringen. Departementet vil også peke på at det på enkelte områder kan

være hensiktsmessig å kanalisere støtte gjennom skattesystemet. Dette gjelder særlig der det er politisk ønskelig å støtte et mer generelt mål, samtidig som en ønsker at den konkrete fordelingen av støtten skal styres av innbyggernes valg.

Skaugeutvalget foreslår å oppheve en rekke fradrag. Utvalget mener at fradrag som ikke knytter seg direkte til erverv av skattyters inntekt, i størst mulig grad bør tas ut av skattesystemet. Utvalget foreslår også å avvikle fradrag som kan sies å ha tilknytning til inntektens erverv, og som må anses å være omfattet av minstefradraget. Utvalget påpeker videre at økonomisk støtte til spesielle samsfunnsgrupper eller spesielle aktiviteter normalt bør gis gjennom direkte støtteordninger fremfor som særskilte fradrag i skattesystemet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å oppheve en rekke fradrag som samlet øker skatteprovenyet med om lag 6,3 mrd. kroner. Av dette er om lag halvparten knyttet til avvikling av sosialt begrunnede fradrag. Utvalget forutsetter at en vesentlig del (to tredeler) av de sparte utgiftene ved å avvikle de sosialt begrunnede fradragene går til å kompensere for økt skatt for de berørte gruppene gjennom økte bunnfradrag, barnetrygd og ordninger på utgiftssiden.

Vurderingen av ulike fradrag og særordninger i skattesystemet må ses i sammenheng med andre endringer personbeskatningen og innfasingen av reformen. Økt minstefradrag m.m. bør kunne kombineres med en avvikling eller innstramming i en del av de særskilte fradragene. Regjeringen vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettene.

Avsnitt 6.2 omhandler sentrale fradrag i inntekt og skatt for lønnstakere. Det gis en kort oversikt over gjeldende regelverk, Skaugeutvalgets vurdering, høringsinstansenes syn og departementets vurdering. I avsnitt 6.3 redegjøres det nærmere for beskatningen av naturalytelser og godtgjørelser, herunder Skaugeutvalgets forslag og departementets vurdering.

6.2 Sentrale fradrag i inntekt og skatt

6.2.1 Inntektsbegrep og standardfradrag

Personlige skattytere betaler inntektsskatt av to ulike grunnlag: personinntekt og alminnelig inntekt.

Personinntekt (bruttoinntekt) beregnes kun for personlige skattytere. Personinntekt omfatter inntekt av arbeid, næringsvirksomhet og pensjon uten fradrag av noen art. Trygdeavgiften og toppskatten utlignes på grunnlag av personinntekt.

Alminnelig inntekt omfatter alle typer skattepliktige inntekter fra arbeid, virksomhet og kapital

og beregnes for både personlige skattepliktige og selskaper. Enkelte inntekter fra offentlige overføringer er skattefrie, blant annet barnetrygd, kontantstøtte og økonomisk sosialhjelp. Disse inngår derfor ikke i alminnelig inntekt.

Ved fastsettelsen av alminnelig inntekt gis det fradrag for kostnader knyttet til inntektens erverv. Minstefradraget kan som hovedregel kreves av alle med lønns- og pensjonsinntekter. I 2004 utgjør minstefradraget 24 pst. av lønns- og pensjonsinntekten, med en nedre grense på 4 000 kroner og en øvre grense på 47 500 kroner. Det særskilte fradraget i arbeidsinntekt (lønsfradraget) medfører imidlertid at den nedre grensen for lønnstakere i praksis er 31 800 kroner. Dersom utgiftene som er knyttet til ervervet av inntekten overstiger minstefradraget, kan det kreves fradrag for faktiske utgifter. Minstefradraget er i utgangspunktet et standardfradrag som gis i stedet for fradrag for faktiske kostnader, selv om minstefradraget også utgjør en vesentlig del av satsstrukturen i fordelingspolitikken.

Ved beregning av skatt på alminnelig inntekt trekkes personfradraget fra. Personlige skattytere er delt i to klasser. I klasse 1 utgjør personfradraget 32 900 kroner og i klasse 2 65 800 kroner. Kriteriet for å kunne lignedes i klasse 2 er at man er gift, registrert partner eller enslig forsørger. Formålet med skatteklasse 2 i inntektsbeskatningen er å beskatte skattytere med forsørgeransvar noe lempeligere enn skattytere uten forsørgeransvar. For ektepar vil det lønne seg å bli lignet i klasse 2 dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Om lag 10 pst. av alle ektepar blir lignet i skatteklasse 2. For enslige forsørgere som ikke kommer inn under skattebegrensingsregelen, vil det lønne seg å bli lignet i klasse 2. Skattytere i klasse 2 i inntektsbeskatningen får lavere skatt som følge av dobbelt personfradrag og høyere innslagspunkt for toppskatt. Med 2004-reglene er fordelingen av å bli skattlagt i klasse 2 maksimalt om lag 12 500 kroner.

I tillegg til standardfradragene (personfradrag og minstefradrag m.m.), som bidrar til progresjonen i inntektsbeskatningen, innrømmes det en rekke andre fradrag. Fradragene kan grovt sett deles inn i to kategorier: særskilte inntektsfradrag og sosialt begrunnede fradrag. Særskilte inntektsfradrag består først og fremst av fradrag som knytter seg til inntektserverv, men omfatter også fradrag som skal stimulere til en særskilt bruk av inntekter, som for eksempel boligsparing for ungdom. De sosialt begrunnede fradragene gir støtte til visse grupper som f.eks. syke, uføre og forsørgere.

6.2.2 Særskilte inntektsfradrag

Nedenfor omtales kort en del sentrale inntektsfradrag for personlige skattytere.

Fradrag for fagforeningskontingent og kontingent til arbeidsgiverforeninger mv.

Etter skatteloven § 6–20 kan lønnstakere kreve fradrag for kontingent til arbeidstakerorganisasjon dersom organisasjonen i vesentlig grad tar seg av medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår, og organisasjonen er landsomfattende og normalt organiserer lønnstakere fra flere enn én bedrift. Fradraget er begrenset til 1 800 kroner. Etter skatteloven § 6–19 kan det innenfor nærmere fastsatte grenser kreves fradrag for kontingent til arbeidsgiverforeninger og visse yrkes- og næringsorganisasjoner.

Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted

Etter skatteloven § 6–44 første ledd gis det fradrag for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted. Fradraget er begrenset til utgifter som overstiger 9 200 kroner i 2004. Fra og med inntektsåret 1999 er det standardiserte regler for fradrag for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted. Fradraget er 1,40 kroner pr. km, uavhengig av reisemåte og uavhengig av faktiske reisekostnader. Det innebærer at en person med 230 arbeidsdager i året, får fradrag dersom den daglige arbeidsreisen er over 14,3 km hver vei.

Fradrag for pendlerutgifter

Etter skatteloven § 6–13 første ledd kan skattyter, som på grunn av sitt arbeid må bo utenfor sitt hjem, kreve fradrag for merkostnader knyttet til fraværet. Det gis fradrag for kost og losji etter nærmere fastsatte satser, eller for godtgjorte faktiske kostnader dersom disse er større. Det gis også fradrag for reisekostnader ved besøk i hjemmet for den delen av utgiftene som, sammen med andre fradragsberettigede reiseutgifter, overstiger 9 200 kroner.

En arbeidstaker som er pendler et helt arbeidsår (230 dager) og som får fradrag etter sats, får i underkant av 36 600 kroner i fradrag for kost i 2004. I tillegg kommer fradraget for losji og reiseutgifter ved besøk i hjemmet.

Fradrag for privat og offentlig pensjonsordning

Etter skatteloven § 6–47 bokstavene a og b kommer arbeidstakerens andel av innbetalinger til pensjonsordninger i arbeidsforhold til fradrag.

Fradrag for innskudd til privat pensjonsavtale

Etter skatteloven § 6–47 bokstav c kommer innbetalinger til individuell pensjonsavtale (IPA) til fradrag. Det gis også fradrag for fastsettelsesforsikring og fortsatt pensjonssparing, jf. § 6–47 bokstav d. Fradragsbeløpet for alle disse ordningene er i 2004 samlet begrenset til 40 000 kroner.

Fradrag for renteutgifter

Etter skatteloven § 6–40 første ledd har alle skattytere rett til fradrag for renter. Det er gjort visse unntak fra denne hovedregelen.

Fradrag for årets underskudd i næring

Etter skatteloven § 6–3 kan skattyter trekke fra et underskudd som oppstår i en næring eller virksomhet, i inntekten fra andre næringer eller inntektskilder.

Særskilt fradrag for sjøfolk

Etter skatteloven § 6–61 kan sjøfolk kreve et særskilt fradrag med inntil 30 pst. av inntekten om bord, begrenset oppad til 80 000 kroner. Hovedvilkår for fradraget er at skattyteren har arbeidet minst 130 dager i inntektsåret på skip i fart, og at dette har vært vedkommendes hovedbeskjeftigelse.

Særfradrag for fiskere

Etter skatteloven § 6–60 kan en skattyter som har drevet eller deltatt i fiske eller fangst i minst 130 dager, kreve et fradrag tilsvarende sjømannsfradraget. Sjømanns- og fiskerfradraget er samordnet slik at samlet fradrag ikke kan overstige 80 000 kroner for skattytere som i inntektsåret dels har vært beskjeftiget som sjømann, og som fisker.

Jordbruksfradrag

Etter skatteloven § 8–1 sjettede ledd skal det ved fastsettelse av alminnelig inntekt fra jord- og hagebruk gis et jordbruksfradrag på inntil 36 000 kroner pr. driftsenhet pr. år. For inntekter over 36 000 kroner

gis det i tillegg et fradrag på 19 pst. av inntekten opp til et samlet fradrag på 61 500 kroner.

Særfradrag for skiferdrivere

Etter skatteloven § 8–1 åttende ledd skal det ved fastsettelse av alminnelig inntekt fra skiferdrift gis et fradrag på inntil 36 000 kroner pr. driftsenhet pr. år. For inntekter over 36 000 kroner gis det i tillegg et fradrag på 19 pst. av inntekten opp til et samlet fradrag på 61 500 kroner.

Særfradrag for reindrift

Etter skatteloven § 8–1 sjuende ledd skal det ved fastsettelse av alminnelig inntekt fra reindrift gis et fradrag på inntil 36 000 kroner pr. driftsenhet pr. år. For inntekter over 36 000 kroner gis det i tillegg et fradrag på 19 pst. av inntekten opp til et samlet fradrag på 61 500 kroner.

Særskilt fradrag i alminnelig inntekt i Finnmark og Nord-Troms

Etter skatteloven § 15–5 får personlige skattytere som er over 17 år og bosatt i Finnmark eller i kommunene Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord, et særskilt fradrag i alminnelig inntekt. Fradraget utgjør 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2.

Gaver til visse frivillige organisasjoner

Etter skatteloven § 6–50 kan personlige skattytere kreve fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner. Fradraget har i 2004 en øvre grense på 6 000 kroner.

Bidrag til forskning

Etter skatteloven § 6–42 gis det fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskningsinstitusjon mv. Dersom fradraget er over 10 000 kroner, kan det utgjøre opptil 10 pst. av skattyters inntekt før fradrag.

6.2.3 Sosialt begrunnede fradrag

Gjennom de sosialt begrunnede fradragene i skattesystemet prioriteres særskilte grupper som f.eks. syke, trygdede og forsørgere. Nedenfor omtales sentrale fradrag kort.

Særfradrag for alder og uførhet

Etter skatteloven § 6–81 gis det særfradrag som følge av alder og uførhet. Fradraget er maksimalt 18 360 kroner. Alderspensjonistektepar som ikke tidligere har vært uføre, får ett felles fradrag. Etter skatteloven 6–82 kan det gis særfradrag for lettere nedsatt ervervsevne.

Særfradrag for forsørgelse

Etter skatteloven § 6–80 gis det særfradrag for forsørgelse av barn det ikke kan kreves barnetrygd for, foreldre eller andre personer i skattyters husstand. Det gis fradrag for forsørgelse av inntil fire personer, med et maksimalt fradrag på 5 000 kroner pr. person.

Særfradrag for usedvanlig store kostnader ved sykdom

Etter skatteloven § 6–83 kan det på visse vilkår innrømmes særfradrag når skattyteren dokumenterer at han har hatt usedvanlig store kostnader på grunn av varig (minst to år) sykdom eller annen svakhet, som han eller en person han forsørger, lider av. Fradrag for kostnader til behandling, pleie m.m. gis på nærmere vilkår. Kostnadene anses som store dersom de overstiger 6 120 kroner. Fradraget skal i utgangspunktet settes til 9 180 kroner, selv om de faktiske utgiftene er mellom 6 120 og 9 180 kroner. Overstiger utgiftene 9 180 kroner, settes fradraget lik de faktiske utgiftene.

Foreldrefradrag

Etter skatteloven § 6–48 gis det fradrag for legitimerede kostnader til pass og stell av barn under 12 år. Er barnet handikappet eller har særskilt behov for omsorg og pleie, kan det gis slikt fradrag også for barn som er eldre enn 12 år. Fradraget er begrenset til 25 000 kroner for ett barn, og 30 000 kroner for to eller flere barn.

Boligsparing for ungdom (BSU)

Reglene om boligsparing for ungdom fremgår av skatteloven § 16–10. Det gis *fradrag i skatt* med 20 pst. av innbetalt sparebeløp begrenset oppad til 15 000 kroner pr. år. Dette betyr at årlig fradrag i skatt er maksimalt 3 000 kroner. Samlet innbetalt sparebeløp kan ikke overstige 100 000 kroner. BSU-ordningen kan benyttes til og med det året skattyteren fyller 33 år.

6.2.4 Fradragenes virkning for proveny og fordeling

Tabell 6.1 viser den isolerte provenyvirkningen av de ulike fradragsordningene. Provenyberegningene er i hovedsak utført ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Det er knyttet usikkerhet til beregningene, blant annet som følge av at modellen bygger på et utvalg selvangivelser for 2002. Postene på selvangivelsen er i hovedsak fremført med anslått lønnsvekst til 2004-nivå.

Det fremgår av tabell 6.1 at minstefradraget og personfradraget (standardfradrag) innebærer at skatteinntektene reduseres med til sammen vel 63 mrd. kroner pr. år. Etter standardfradragene, er det rentefradraget som er viktigst i provenysammenheng, med et provenytap på 10,9 mrd. kroner. Av de resterende fradragene utgjør fradrag for reiseutgifter, foreldrefradrag for dokumenterte utgifter, fradrag for innskudd i privat og offentlig pensjonsordninger, samt særfradrag for alder og uførhet

Tabell 6.1 Beregnet isolert provenytap av ulike fradragsordninger. Påløpt. Mill. kroner. 2004

Frdrag	Provenyvirkning	Andel av samlet proveny. Pst.
<i>Inntektsfradrag</i>	<i>83 014</i>	<i>97,5</i>
Minstefradrag, lønnsfradrag og fradrag for faktiske utgifter	38 150	44,8
Personfradrag, klasse 1 og 2	25 040	29,4
Daglige reiseutgifter og besøksreiser til hjemmet	1 585	1,9
Merutgifter til kost og losji mv.	485	0,6
Foreldrefradrag for dokumenterte utgifter	1 430	1,7
Fagforeningskontingent	575	0,7
Privat og offentlig pensjonsordning	1 200	1,4
Individuell pensjonsavtale (IPA)	350	0,4
Næringsdrivendes premie, tilleggstrygd og sykepenger	70	0,1
Renteutgifter	10 890	12,8
Årets underskudd i næring	715	0,8
Tidligere års underskudd	225	0,3
Andelseieres andel av utgifter til boligselskap	455	0,5
Sjømanns- og fiskerfradrag	560	0,7
Særskilt fradrag for jordbruk	700	0,8
Særskilt fradrag for skiferdrivere	3	0,0
Særskilt fradrag for reindrift	6	0,0
Finnmarksfradrag	220	0,3
Andre fradrag ¹	355	0,4
<i>Særfradrag²</i>	<i>2 125</i>	<i>2,5</i>
Særfradrag for alder, uførhet og nedsatt ervervsevne	1 790	2,1
Særfradrag for forsørgelse	30	0,0
Særfradrag for store sykdomsutgifter	325	0,4
<i>Skattefradrag</i>	<i>390</i>	<i>0,5</i>
Boligsparing for ungdom (BSU)	390	0,5
<i>Totalt</i>	<i>85 139</i>	<i>100</i>

¹ Blant annet fradrag for bidrag til vitenskapelig forskning, aksjonærbidrag, fradragsberettiget tap ved salg av verdipapirer.

² Provenyvirkningen av å oppheve alle særfradragene samtidig er mindre enn summen av å oppheve hvert enkelt fradrag som følge av samspillseffekter.

Tabell 6.2 Gjennomsnittlig fradrag på selvangivelsen for alle personer 17 år og eldre etter desiler. Prosent av bruttoinntekten. 2002

Prosent av bruttoinntekten	Antall personer med fradrag	I alt	1. desil	2. desil	3. desil	4. desil	5. desil	6. desil	7. desil	8. desil	9. desil	10. desil
Bruttoinntekt, 1000-kroner		262	21	87	126	164	205	245	283	326	392	775
Minstefradrag av egen inntekt	3 312 003	13,2	63,7	27,9	22,3	21,0	19,7	16,9	14,7	12,7	10,4	5,1
Minstefradrag av barnebidrag og -pensjon	179 671	0,1	1,9	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Netto reiseutgifter	514 985	0,6	0,5	0,2	0,2	0,3	0,4	0,7	0,9	0,9	1,0	0,5
Foreldrefradrag	291 084	0,5	0,5	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Både gaver og fagforeningskontingent	1 238 932	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Premie og tilskudd til privat og off. pensjonsordning	929 035	0,4	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,6	0,7	0,7	0,6	0,3
Særskilt fradrag for sjøfolk	19 924	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2
Særskilt fradrag for fiskere	12 669	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Jordbruksfradrag	88 165	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Underskudd i næring	85 924	0,9	5,7	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	1,7
Gjeldsrenter	2 310 709	7,6	9,4	3,1	3,8	4,7	5,6	7,1	8,5	9,3	9,6	8,0
Underholdsbidrag ²	141 421	0,5	0,5	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5
Fradrag for borettslagets kostnader	398 521	0,3	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1
Fradragsberettiget innbetaling til individuell pensjonsavtale	114 444	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Andre fradrag ¹	305 723	0,3	0,5	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Tap ved salg av aksjer o.l.	257 972	1,3	2,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	1,0	2,8
Særfradrag for alder og uførhet	883 762	1,5	0,9	8,8	7,5	4,8	2,8	1,3	0,6	0,4	0,2	0,1
Særfradrag for store sykdomsutgifter	112 733	0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Sum fradrag	3 444 042	28,0	87,3	43,5	37,3	34,8	32,6	30,1	29,0	27,9	26,4	20,6

¹ Andre fradrag består av fradrag for faktiske kostnader, minstefradrag av ektefelle tillegg og barns inntekt, merkostnader til kost og losji ved tjenestereiser og lignende og fradragsberettiget tap ved salg av boligeiendom m.m.

² Fradraget for barnebidrag ble avvirket med virkning f.o.m. 1. oktober 2003. Samtidig med avviklingen av fradraget bortfalt også skatteplikten for mottatt barnebidrag.

m.m. 1–2 mrd. kroner pr. år hver. Disse fradragene utgjør til sammen om lag 6 mrd. kroner pr. år.

Tabell 6.2 viser en oversikt over sammensetningen av inntektsfradragene (ekskl. personfradraget) for personer, fordelt etter størrelsen på bruttoinntekten slik det fremkommer i selvangivelsen for 2002. Med bruttoinntekt menes summen av alle skattepliktige inntekter, som lønn, pensjon og brutto kapitalinntekter m.m. Skattyterne er rangert etter inntekt og deretter gruppert i ti like store grupper eller inntektsklasser.

Tabellen illustrerer at minstefradraget har relativt størst betydning i første desil. Minstefradraget utgjorde 63,7 pst. av bruttoinntekten i første desil og 5,1 pst. av bruttoinntekten i tiende desil. Minstefradraget utgjør dermed et viktig progressivt element i skattesystemet.

6.2.5 Administrative utfordringer knyttet til dagens fradrag og særordninger

Skattesystemet inneholder en rekke inntektsfradrag som skal tilgodese bestemte grupper. Disse fradragsordningene bidrar til å komplisere skattesystemet. Flere av ordningene har et meget omfattende regelverk som er svært ressurskrevende å administrere for skatteetaten. Det oppstår ofte vanskelige avgrensningsspørsmål, og ligningsmyndighetene må mange ganger ta stilling til spørsmål som ligger utenfor deres kompetanseområde. Et eksempel på dette er ordningen med særfradrag for store sykdomsutgifter som forutsetter at ligningsmyndighetene må ta stilling til helsefaglige spørsmål. Skattedirektoratet påpeker at det har skjedd en merkbar økning av krav om fradrag for utgifter til alternative behandlingsformer utenfor offentlig norsk helsevesen. Krav om fradrag for bygningsmessige endringer i forbindelse med funksjonshemming er også oppgitt å være økende. Et komplisert regelverk øker faren for forskjellsbehandling av skattyterne.

Flere av fradragsordningene forutsetter at skattyteren legger fram skriftlig dokumentasjon. Det vanskeliggjør en maskinell behandling av selvangivelser hvor det kreves slike fradrag. En reduksjon av antall fradragsordninger vil redusere mengden av opplysninger en skattyter trenger å gi til ligningsmyndighetene. Dette vil igjen føre til at flere skattytere vil kunne levere selvangivelsen over telefon eller internett.

Mange av fradragsordningene forutsetter at skattyteren selv må kreve fradraget og være kjent med eller gjøre seg kjent med kompliserte regelverk, og selv må fremskaffe nødvendig dokumentasjon. Det vil derfor ofte være de ressurssterke

skattyterne som har best forutsetninger for å utnytte fradragsordningene fullt ut. Dessuten er det kun personer med tilstrekkelig høy skattepliktig inntekt som vil dra full nytte av fradragsordninger i skattesystemet.

Støtteordninger gjennom særskilte fradrag forutsetter en omfattende kontrollvirksomhet fra ligningsmyndighetenes side for å forhindre misbruk. Stikkprøver har vist at faren for misbruk av ulike fradragsordninger øker dersom det ikke foretas en effektiv kontroll av skattyterne. Ligningsmyndighetene må samtidig foreta strenge prioriteringer når det gjelder bruk av sine kontrollressurser. En reduksjon av antall særskilte inntektsfradrag bidrar derfor til at ligningsmyndighetene får frigjort ressurser til annen kontroll- og veiledningsvirksomhet.

Fradragsordningene kan være en lite treffsikker måte å støtte ulike formål. Det reises iblant krav om at fradragene må endres slik at de blir mer treffsikre, men dette er ofte ikke mulig uten at regelverket blir uforholdsmessig komplisert. Klagenemnda for likestilling har for eksempel, ut fra likestillingshensyn, uttalt at deler av dagens praksis for fordeling av foreldrefradrag mellom foreldre med delt foreldreansvar må endres. En slik eventuell endring vil komplisere regelverket og kontrollarbeidet.

6.2.6 Utvalgets vurdering av sentrale fradrag i inntekt og skatt

Skaugeutvalget viser til at politiske vurderinger kan føre til at skattesystemet blir pålagt andre oppgaver enn det som fra en skattefaglig vurdering er fornuftig. Utvalget understreker at en bør være varsom med å pålegge skattesystemet øvrige oppgaver med ulike politiske begrunnelser. Et lite oversiktlig skattesystem gjør det komplisert og vanskelig å bedømme de økonomiske konsekvensene av skattlegging. Det vises til kapittel 4 for en nærmere drøfting av skattesystemets primære oppgaver.

Utvalget foreslår å oppheve en rekke fradrag. Etter utvalgets vurdering bør fradrag som ikke knytter seg direkte til erverv av skattyters inntekt, i størst mulig grad tas ut av skattesystemet. Utvalget foreslår også å avvikle fradrag som kan sies å ha tilknytning til inntektens erverv, for eksempel fradraget for reiseutgifter til og fra arbeidsstedet og fradrag for merutgifter ved å bo utenfor hjemmet m.m. Utvalget mener at disse utgiftene må anses å være omfattet av minstefradraget. Økningen i minstefradraget de siste årene innebærer etter utvalgets vurdering at argumentene for ytterligere fradrag er svekket.

Tabell 6.3 Anslått provenyvirkning av Skaugeutvalgets forslag1 til innstramming i fradragsordningene. Påløpt. Mill. kroner. 2004

	Proveny
<i>Skattegrunnlaget for personer</i>	
Oppheve BSU-ordningen	390
Oppheve sjømanns- og fiskerfradraget	560
Oppheve fradrag for fagforeningskontingent	575
Innstramming i fradrag for daglig arbeidsreise	950
Stramme inn fradraget for losji og oppheve kostfradrag for pendlere	200
Oppheve fradraget for gaver til visse frivillige organisasjoner	155
<i>Endringer i sosialt begrunnede fradrag</i>	
Oppheve skatteklasse 2 ²	1 690
Oppheve foreldrefradraget for dokumenterte utgifter	1 430
Oppheve særfradrag for store sykdomsutgifter	325
Oppheve fradrag for forsørgelse	30
<i>Sum Skaugeutvalgets forslag</i>	<i>6 305</i>

¹ Forslagene er i denne tabellen regnet i forhold til 2004-reglene.

² Anslått provenyvirkning av å oppheve personfradraget og innslagspunktet for toppskatt for skatteklasse 2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Skaugeutvalget og Finansdepartementet

Utvalget påpeker videre at for å sikre størst mulig samsvar mellom faktisk inntekt og skattepliktig inntekt, bør økonomisk støtte til spesielle samfunnsgrupper eller spesielle aktiviteter normalt gis gjennom direkte støtteordninger fremfor særskilte fradrag i skattesystemet. Som hovedregel vil også støtten være mer treffsikker dersom den gis gjennom direkte støtteordninger sammenliknet med særskilte fradrag o.l. Utvalget har videre vurdert fradragene ut fra forenklings- og effektivitetshensyn, sett i forhold til hvilke fordelingshensyn de ulike fradragene ivaretar.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen å oppheve en rekke fradrag som samlet øker skatteprovenyet med om lag 6,3 mrd. kroner. Av dette er om lag halvparten knyttet til avvikling av sosialt begrunnede fradrag. Utvalget forutsetter at en vesentlig del (to tredeler) av de sparte utgiftene ved å avvikle de sosialt begrunnede fradragene går til å kompensere for økt skatt for de berørte gruppene gjennom økte bunnfradrag, barnetrygd og ordninger på utgiftssiden.

Nedenfor redegjøres det nærmere for utvalgets vurdering av særskilte inntektsfradrag og sosialt begrunnede fradrag.

6.2.7 Særskilte inntektsfradrag – utvalgets vurdering

Skaugeutvalget foreslår å oppheve en rekke fradrag. Etter utvalgets syn må de fleste av inntekts-

fradragene som er knyttet til erverv av inntekt, for eksempel fradrag for arbeidsreiser og fagforeningskontingent, antas å være omfattet av minste-fradraget. Inntektsfradrag som ikke knytter seg direkte til erverv av skattyters inntekt, bør etter utvalgets syn tas ut av skattesystemet. Etter utvalgets vurdering bør heller ikke skattesystemet benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter eller gi fradrag for utgifter som ikke har noen tilknytning til opptjeningen av inntekten. Antallet mål for skattesystemet bør med andre ord begrenses, jf. kapittel 4. Dette vil bidra til en mer effektiv ressursbruk, samt styrke fordelingsvirkningene av skattesystemet. Utvalget foreslår derfor å avvikle bl.a. fradraget for gaver til visse organisasjoner og skattefradraget for boligsparing for ungdom.

Frdrag for fagforeningskontingent

Fagforeningskontingent kan i noen grad ses på som en utgift til å opprettholde skattyters inntekt, selv om medlemskap i en fagforening vanligvis også innebærer fordeler som ikke kan sies å være knyttet til opptjening av inntekten. Utvalget mener imidlertid at det ikke foreligger noen god begrunnelse for at fagforeningskontingenten skal være et eget fradrag. Utgifter av denne typen anses vanligvis å inngå i minste-fradraget. Utvalget peker på at retten til fradrag for fagforeningskontingent kom inn som et ledd i lønnsoppgjørene i 1976 og 1977,

og er således historisk sett begrunnet ut fra et relativt kortsiktig ønske om å få disse lønnsoppgjørene i havn.

Ifølge utvalget innebærer fradragsretten for fagforeningskontingent også en asymmetri i skattesystemet, ved at streikebidrag som arbeidstaker mottar fra sine fagorganisasjoner ikke er skattepliktig inntekt. Utvalget viser videre til at innbetalinger til fagforeninger delvis også dekker private forsikringer m.m., i tillegg til å være en ren fagforeningskontingent. Dette innebærer at det gjennom fradragsretten for fagforeningskontingent også gis fradrag for rent private utgifter.

Etter utvalgets vurdering taler disse forholdene for at fradraget for fagforeningskontingent bør oppheves som et særskilt fradrag. Også hensynet til et enklere skattesystem tilsier dette.

Frdrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted

Det store flertallet yrkesaktive har utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted, men utgiftene er forholdsvis beskjedne for de fleste. Utvalget mener derfor at det av forenklingshensyn er viktig at en eventuell rett til fradrag for slike utgifter begrenses til det mindretallet av skattytere som har så lange arbeidsreiser at de er økonomisk belastende utover det vanlige.

Kostnaden ved å bo og reiseavstand til arbeidet påvirker valg av fast bosted. Familier som bosetter seg relativt nær arbeidsstedet, vil normalt ha høyere bokostnader enn de som bosetter seg langt unna, i hvert fall i større byer. Utvalget kan derfor vanskelig se noen god begrunnelse for at en gjennom skattesystemet skal subsidiere dem som har en lang daglig arbeidsreise. Dette, sammen med hensynet til et enklere skattesystem, taler for at fradragsretten for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted avvikles på sikt. I stedet bør fradraget ifølge utvalget anses å inngå i minstefradraget. Skattytere som har lange og økonomisk belastende arbeidsreiser utover det vanlige, vil i så fall fremdeles kunne få fullt fradrag for faktiske reiseutgifter, dersom disse sammen med andre fradragsberettigede utgifter overstiger minstefradraget.

Utvalget mener likevel at en avvikling av reisefradraget bør skje gradvis for å unngå at noen får svært store endringer i skattebelastningen fra et år til det neste. Reisefradraget gis imidlertid i dag til en rekke skattytere med relativt kort daglig arbeidsreise. Utvalget kan vanskelig se at en daglig arbeidsreise på 25–30 km hver vei kan anses som særlig belastende, og foreslår derfor å øke nedre

grense. Utvalget peker på at en nedre grense på 20 000 kroner tilsvarer en daglig arbeidsreise på om lag 31 km hver vei for en som arbeider 230 dager i året. En slik endring vil redusere antallet som kvalifiserer for reisefradrag vesentlig.

Frdrag for pendlerutgifter

Utvalget viser til at for enkelte, bl.a. anleggsarbeidere, vil pendling ofte være en nødvendig del av deres inntektsgivende arbeid. For slike pendlere kan arbeidsstedet endres hyppig, slik at det vil være svært upraktisk å flytte nærmere arbeidsstedet som alternativ til å pendle. I slike tilfeller vil pendlerutgiftene i liten grad ha karakter av privatutgifter.

For pendlere med et mer stabilt arbeidssted, vil pendlerutgiftene etter utvalgets syn i større grad måtte anses for å være privatutgifter. I slike tilfeller vil skattyter kunne velge å bosette seg nærmere arbeidsstedet som alternativ til å pendle. Det vil imidlertid være vanskelig å skille mellom tilfeller der merutgiftene hovedsakelig er knyttet til erverv av skattyters inntekt, og der de i større grad må anses for å være privatutgifter. Utvalget anbefaler ikke et system der det skilles mellom pendlerutgifter som må anses nødvendige for erverv av skattyters inntekt, og pendlerutgifter som hovedsakelig må anses for å være privatutgifter. Etter utvalgets syn bør det særskilte pendlerfradraget avvikles på sikt, og i stedet anses å inngå i minstefradraget. Skattyter vil da kunne få fradrag for de reiseutgiftene som overstiger minstefradraget.

Å oppheve fradraget umiddelbart kan gi urimelige utslag for skattytere som nå nyter godt av dette fradraget. Utvalget foreslår at fradragsretten i første omgang strammes inn. Som for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted, foreslår utvalget at fradragsretten på kort sikt opprettholdes for deler av skattyters reisekostnader ved besøk i hjemmet.

Merkostnader til losji har også etter utvalgets vurdering delvis karakter av privatutgifter og delvis av utgifter knyttet til skattyters inntekt. Etter utvalgets syn bør den særskilte fradragsretten for slike utgifter oppheves. Utvalget mener derfor at fradraget i stedet på sikt bør inngå i minstefradraget på samme måte som reisekostnader for pendlere. En umiddelbar opphevelse av fradraget kan skape urimelige konsekvenser for enkelte skattytere. På kort sikt foreslår derfor utvalget at det innføres en øvre grense for losjifradraget.

Merutgifter til kost ved arbeidsopphold utenfor hjemmet er fradragsberettiget når skattyter dekker kostnadene selv. Etter utvalgets syn er tilknytningen mellom slike kostnader og arbeidsinntek-

ten liten. Slike kostnader har, i enda større grad enn pendlerreiser og losjoutgifter, karakter av privatutgifter. Utvalget anbefaler på dette grunnlaget at fradragsretten for slike kostnader oppheves.

Særskilt fradrag for sjøfolk

Frdraget har tradisjonelt vært begrunnet med at det er rimelig å kompensere for den ubekvemme arbeidstiden og det sosiale tapet som sjøfolk har som følge av sitt yrke. Utvalget peker på at verken ubekvem arbeidstid eller sosialt tap som følge av lange arbeidsfravær er noe som knytter seg spesielt til denne gruppen arbeidstakere. Utvalget peker på at statlig støtte, enten det skjer direkte eller i form av særskilte fradrag på arbeidstakers hånd, bidrar til å holde en for stor del av arbeidsstyrken i næringer som har lavere verdiskaping enn andre næringer. Utvalget mener at det særskilte inntektsfradraget for sjøfolk bør avvikles.

Særfradrag for fiskere

Utvalget foreslår å oppheve det særskilte fiskerfradraget med samme begrunnelse som for det særskilte fradraget for sjøfolk.

Særskilt fradrag i alminnelig inntekt i Finnmark og Nord-Troms

Etter utvalgets syn kan dette være et egnet distriktspolitisk virkemiddel. Utvalget foreslår derfor ingen endring på dette punktet.

Boligsparing for ungdom (BSU)

Målet med ordningen er å stimulere ungdom til å spare til bolig. Etter utvalgets vurdering er det liten grunn til å subsidiere sparing blant unge mennesker generelt, og heller ikke til å knytte dette til boligsparing spesielt. Utvalget peker på at forutsetningen for å nyte godt av ordningen er at den enkelte må binde likviditet i form av sparing. Ordningen treffer dermed i liten grad dem med lavest inntekt. Utvalget viser også til at de fleste som sparer i BSU, har en samlet formue som er høyere enn det som er bundet på BSU-konto. Dette kan indikere at BSU primært resulterer i omplassering av formue, og ikke til økt samlet sparing. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at BSU-ordningen oppheves.

Gaver til visse frivillige organisasjoner

Etter utvalgets oppfatning er det ikke skattesystemets oppgave å subsidiere skattytere som ønsker å støtte frivillige organisasjoner. Slike gaver er en privat kostnad. I den grad det offentlige skal støtte frivillige organisasjoner, bør dette skje i form av direkte overføringer. Utvalget viser dessuten til at ordningen er administrativt krevende og kompliserer skattesystemet. Utvalget går på denne bakgrunn inn for at ordningen med fradragsrett for gaver til frivillige organisasjoner oppheves.

6.2.8 Sosialt begrunnede fradrag – utvalgets vurdering

Det lå ikke i utvalgets mandat å ta stilling til *om* det skal gis overføringer til visse grupper, som f.eks. syke, uføre, forsørgere eller barnefamilier. Utvalget stiller imidlertid spørsmål ved om det er hensiktsmessig å bruke skattesystemet til å foreta slike overføringer, ettersom inntektsskattesystemet normalt er mindre egnet enn direkte overføringer til å støtte prioriterte grupper. Dette har blant annet sammenheng med at mange skattytere med lav inntekt ikke betaler skatt, og dermed ikke kan nyte godt av fradragene. Utvalget peker videre på at enkelte fradragsordninger krever kompetanse og systemer som i liten grad finnes hos skattemyndighetene, men som andre offentlige organer som for eksempel trygdemyndigheter og helsemyndigheter har.

Utvalget foreslår at følgende sosialt begrunnede ordninger tas ut av skattesystemet, og delvis kompenseres på utgiftssiden:

Skatteklasser 2

Etter utvalgets vurdering bør skatteklasser 2 i inntektsbeskatningen oppheves. Utvalget peker på at skattesystemet er blitt stadig mer individbasert. Samlet skatt påvirkes dermed i mindre grad enn tidligere av familiemedlemmers valg mellom lønnet arbeid og hjemmearbeid. Utvalget mener dessuten at et mest mulig individbasert skattesystem gir størst skattemessig likebehandling av ulike husholdningstyper, uavhengig av samlivsmønster. En opphevelse av klasse 2 vil bl.a. fjerne forskjellsbehandlingen mellom ektepar som ligger i klasse 2 og samboerpar som er i samme situasjon, men som ligger i klasse 1.

Etter utvalgets syn kan klasse 2 i noen grad svekke hjemmeværende ektefelles eller partners motiv til å arbeide. Utvalget viser til at klasse 2 hovedsakelig innebærer en fordel for ektepar som

velger å la den ene ektefellen være hjemmearbeidende. Utvalget peker dessuten på at marginals-katten vil være relativt høy for denne ektefellen. Det skyldes at marginals-katten på personinntekt for den ene ektefellen vil bli påvirket av størrelsen på den andre ektefellens inntekt. Hvis den ene ektefellen har lav inntekt mens den andre betaler toppskatt, vil ektefellen med den lave inntekten ha høyere marginals-katt enn enslige og samboere med tilsvarende inntekt.

Særfradrag for alder og uførhet

Det vises til kapittel 7 for en nærmere omtale av Skaugeutvalgets vurdering av særfradraget for alder og uførhet.

Særfradrag for forsørgelse

Særfradraget for forsørgelse gir støtte til forsørgelse som ikke kompenseres via andre direkte støtteordninger. Etter utvalgets syn bør en unngå slike sosialt begrunnede støtteordninger i skattesystemet. Utvalget foreslår på dette grunnlaget å oppheve ordningen med særfradrag for forsørgelse.

Særfradrag for usedvanlig store kostnader ved sykdom

Utvalget mener at en generell fradragssordning for merutgifter i forbindelse med sykdom, uavhengig av om behandlingstilbudet er en del av det offentlige helsetilbudet eller ikke, kan være et egnet virkemiddel for å subsidiere slike kostnader. Et slikt skattefradrag innebærer dessuten at en har en betydelig egenandel. Hvorvidt en bør ha en generell subsidiering av private helseutgifter, bør imidlertid etter utvalgets syn avgjøres i sammenheng med en generell vurdering av helsepolitikken i Norge. Gjeldende ordning med fradrag for store sykdomsutgifter er uansett ikke en generell fradragssordning.

Etter utvalgets syn er det flere uheldige sider ved dagens ordning:

- Ordningen dekker kun sykdomskostnader m.m. som det offentlige ikke har valgt å gi direkte støtte til.
- Det er kun personer i inntektsskatteposisjon som kan nyttiggjøre seg av ordningen.
- Det er urimelig at utgifter på f.eks. 6 120 kroner utløser et fradrag på 9 180 kroner.

Ordningen skaper dessuten betydelige administrative problemer. Ligningsmyndighetene må avgjøre

om vilkårene for fradraget er oppfylt, herunder om skattyter har sykdom eller varig svakhet, om offentlig helsevesen har tilsvarende tilbud, og om det oppsøkte tilbudet kan anses faglig forsvarlig. Ligningsmyndighetene har liten kompetanse til å foreta disse vurderingene, og praksis har vist at det oppstår mange og kompliserte fortolkningsspørsmål. Utvalget viser til at slike avveininger hører hjemme hos helsemyndighetene.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen å oppheve retten til fradrag for usedvanlig store sykdomsutgifter.

Foreldrefradrag

Det eksisterer ulike subsidieordninger for barnefamilier, bl.a. barnetrygd, kontantstøtte og støtte til barnehager. I tillegg gis det fradrag i alminnelig inntekt for legitimerede kostnader til pass og stell av barn under 12 år. Tidligere var dette fradraget avhengig av at foreldrene var i inntektsgivende arbeid eller under utdanning. Foreldrefradraget skulle kompensere for at foreldrenes livssituasjon gjorde det nødvendig å bruke en del av familieinntekten til pass og stell av barn. I 1998 ble fradraget gjort uavhengig av om kostnadene var nødvendige for å kunne være i inntektsgivende arbeid eller under utdanning.

Etter utvalgets vurdering bør det ikke åpnes for en rekke fradrag som ikke er knyttet til inntektens erverv. Utvalget tar ikke stilling til i hvilken grad det bør gis overføringer til barnefamilier. Etter utvalgets syn er imidlertid skattesystemet uegnet for slike overføringer. På denne bakgrunnen foreslår utvalget at foreldrefradraget avvikles.

6.2.9 Høringsuttalelser

Nedenfor gjengis et utvalg av synspunkter fra høringsuttalelsene. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg, er prinsipielt enige i utvalgets forslag om at antall fradragssmuligheter i personbeskatningen bør reduseres. Høringsinstansene er enige om at regelverket kan forenkles vesentlig. Flere uttaler at avviklingen av fradrag i stor grad kan oppveies gjennom økt bunnfradrag, minstefradrag, barnetrygd eller lignende. Høringsinstansene peker også på at det er uheldig at flere av fradragene krever at ligningsmyndighetene vurderer og tar avgjørelser på områder de ikke har fagkunnskap om.

Arbeidstakerorganisasjonene, f.eks. *LO* og *YS*, går mot forslaget om å oppheve fradraget for fagforeningskontingent. Det hevdes at kontingenten må ses på som en utgift til erverv av inntekt, men utval-

gets merknad om at denne utgiften inngår i minstefradraget kommenteres ikke. *Rederiforbundet, Norges Fiskarlag og Fiskebåtredernes Forbund* går mot forslaget om å avvikle sjømanns- og fiskerfradraget, *Sparebankforeningen* ønsker å beholde BSU-ordningen, de frivillige organisasjonene og interesseorganisasjonene ønsker å beholde fradrag for gaver til frivillige organisasjoner, og pensjonistorganisasjonene ønsker å beholde særfradrag for alder og uførhet.

Skattedirektoratet er enig i utvalgets forslag når det gjelder sanering av fradragsposter som ikke kan regnes som utgift til inntektens erverv, men savner en prinsipiell drøfting av prinsippene for familiebeskatningen. Direktoratet påpeker at det er en forutsetning for stabilitet i regelverket at alle aktuelle problemstillinger er tilstrekkelig utredet. Direktoratet gir likevel sin tilslutning til forslagene om å oppheve særordninger for ulike næringer, og viser til at et komplisert regelverk er forvaltningsmessig ressurskrevende. Videre mener direktoratet at et komplisert regelverk skaper større forventninger mht. rettfærdighet og likhet i beskatningen. Et enklere regelverk vil også gi mer rom for innsats mot bevisste unndragelser og økonomisk kriminalitet.

6.2.10 Departementets vurdering av sentrale fradrag i inntekt og skatt

Særskilte inntektsfradrag

Departementet er enig i at en del av de særskilte inntektsfradragene bør kunne anses å være omfattet av minstefradraget, og at en økning av minstefradraget bør kunne kombineres med å fjerne eller stramme inn en del av de særskilte fradragene. Etter departementets vurdering vil imidlertid konsekvensene av en avvikling av en rekke inntektsfradrag, i tråd med utvalgets forslag, bli uoversiktlige. Det kan også ha store konsekvenser for enkeltgrupper. Innstrammingen i enkelte av inntektsfradragene bør derfor skje gradvis, og ses i sammenheng med blant annet økt minstefradrag, redusert toppskatt m.m.

Departementet mener at det fortsatt skal være rom i skattesystemet for særlig prioriterte inntektsfradrag, jf. bl.a. Sem-erklæringen. Departementet vil også peke på at det på enkelte områder kan være hensiktsmessig å kanalisere støtte gjennom skattesystemet. Dette gjelder særlig der det er politisk ønskelig å støtte et mer generelt mål, samtidig som en ønsker at den konkrete fordelingen av støtten skal styres av innbyggernes valg. Departementet er imidlertid enig i at særlig forenklings- og for-

delingshensyn tilsier at antallet og omfanget av særskilte inntektsfradrag bør være begrenset.

Departementet vil komme nærmere tilbake med en vurdering av inntektsfradrag i forbindelse med gjennomføringen av reformen i de enkelte budsjettene.

Sosialt begrunnede fradrag

Skatteloven gir fradragsrett for enkelte kostnader som ikke knytter seg til inntektens erverv, men som må betraktes som støtte til visse grupper som f.eks. syke, uføre, forsørgere og barnefamilier. Selv om disse særskilte skatteordningene og annen støtte til disse gruppene over budsjettets utgiftsside kan fremstå som ulike virkemidler, innebærer skatteordningene en økonomisk støtte til disse gruppene på linje med overføringer over budsjettets utgiftsside. Departementet er enig med utvalget i at flere forhold taler for at særskilte støtteordninger gjennom skattesystemet bør legges over på budsjettets utgiftsside.

Særskilte støtteordninger i skattesystemet kan bidra til å komplisere skattesystemet og uthule skattegrunnlaget. Vanligvis er heller ikke skattelempninger av denne typen like treffsikre som særskilt utformede tilskuddsordninger. Et tilskudd kan rettes inn mot bestemte mottakere, og det kan settes individuelle vilkår. Skatteregler må være av mer generell (ikke-diskriminerende) karakter, og vilkårene må være ensartede. Dette medfører at en målrettet støtteordning utformet over budsjettets utgiftsside kan være mindre provenykrevende enn en tilsvarende skatteordning som ikke kan treffe målgruppene like presist.

Skattelempninger gjennom særfradrag har dessuten vanligvis utilsiktede fordelingsvirkninger, siden personer med lav eller ingen inntekt, ikke vil kunne dra nytte av ordningen.

Støtteordninger gjennom skattesystemet kan i mange tilfeller være svært krevende for ligningsadministrasjonen. Eksempelvis krever håndheving av reglene for fradrag for store sykdomsutgifter at ligningsmyndighetene både har medisinsk kompetanse og ressurser til å vurdere sykdomstilstand og boforhold m.m. for den enkelte. I praksis kan dette gi opphav til forskjellsbehandling og misbruk av reglene. Det finnes flere eksempler på at skattemyndighetene gjennom stikkprøver avdekker omfattende misbruk. Dette tilsier at en bør være varsom med å utforme kompliserte særordninger som i praksis kan bli gjenstand for misbruk. En bør ikke basere seg på regler som forutsetter omfattende kontroll av den enkelte skattyters selvangivelse.

Etter departementets syn bør økonomisk støtte til de gruppene som er tiltenkt gjennom de sosialt begrunnede fradragene, fortsatt prioriteres. Det er likevel behov for et kritisk blikk på omfang og innretning av støtten som gis gjennom skattesystemet. Departementet mener også, i likhet med Skaugeutvalget, at hensynet til forenkling og oversikt isolert sett tilsier at en del særordninger i skattesystemet bør overføres til utgiftssiden. Departementet vil vurdere nærmere hvilke fradrag og særordninger som på en effektiv og hensiktsmessig måte kan erstattes med ordninger på utgiftssiden.

6.3 Skattlegging av naturalytelser og godtgjørelser

Etter skatteloven skal alle private fordeler vunnet ved arbeid, herunder naturalytelser, beskattes på samme måte som avlønning i kontanter. Naturalytelser omfatter blant annet erverv av, og bruksrett til, gjenstander og tjenester som mottas som vederlag. Verdsettelse av naturalytelser skal i utgangspunktet skje i tråd med likebehandlingsprinsippet. Det betyr at enhver fordel vunnet ved arbeid skal verdsettes og skattlegges etter markedsverdi. Markedsverdien er hva det ville ha kostet skattyter å komme i tilsvarende posisjon på egenhånd. Det er dermed ikke av betydning hva det koster arbeidsgiver å yte godet.

Visse bagatellmessige naturalytelser fra arbeidsgiver er gjort skattefrie, blant annet av hensyn til forenkling. Det er innført sjablonregler for beskatningen av visse naturalytelser, for eksempel firmabiler. Sjablonreglene er utformet med sikte på en så objektivt riktig beskatning som mulig, uten at den administrativt blir for komplisert å gjennomføre.

En arbeidstaker vil ofte ha utgifter i forbindelse med arbeidet sitt. Når slike utgifter har sammenheng med utførelsen av arbeidet, vil arbeidstakeren som regel få en godtgjørelse fra arbeidsgiveren til å dekke utgiftene. Dette gjelder eksempelvis utgifter til tjenestereiser. Godtgjørelsen vil normalt dekke de faktiske utgiftene, men den kan også være høyere eller lavere. I de tilfeller godtgjørelsen gir et tap eller et overskudd i forhold til de faktiske arbeidsrelaterte utgiftene, vil det oppstå spørsmål om henholdsvis fradragrett eller skatteplikt.

Av praktiske grunner er det fastsatt skattemessige sjablonbeløp for en del vanlige godtgjørelser, herunder bilgodtgjørelse, diettgodtgjørelse, pendlergodtgjørelse og telefongodtgjørelse. De skattefrie sjablonene er fastsatt ut fra statens satser. Godtgjørelse innenfor disse sjablonbeløpene kan

utbetales til arbeidstakere som har hatt de aktuelle kostnadene uten at det anses å gi noe skattemessig overskudd.

I utgangspunktet er det ikke noen nødvendig sammenheng mellom statens satser for godtgjørelse og sjablonene for skattefrie utgiftsgodtgjørelse. Når den skattefrie sjablonen er fastsatt ut fra statens satser, skyldes det at ligningsmyndighetene teknisk har lagt til grunn at statens godtgjørelsessatser på dette området kun dekker de reelle merkostnadene, slik at godtgjørelsen ikke gir noe skattemessig overskudd. Dette vil ikke alltid være tilfelle fordi statens godtgjørelsessatser i stor utstrekning fastsettes gjennom forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene. Skaugeutvalget har ikke diskutert nærmere beskatningen av godtgjørelser.

6.3.1 Skaugeutvalgets forslag og vurdering

Skaugeutvalget peker på at man i større grad bør gjennomføre prinsippet om at naturalytelser i arbeidsforhold skal beskattes som lønn, på linje med kontante ytelser. Dette er i tråd med skattereglenes gjennomgående prinsipper, og vil bidra til å redusere mulighetene for og incentivene til skattemessig tilpasning i valg av avlønningsform. Videre mener utvalget at alle naturalytelser bør skattlegges til markedsverdi, på samme måte som kontante ytelser. Utvalget peker også på at gevinsten ved lempelig beskatning av naturalytelser, både for arbeidstaker og arbeidsgiver, øker med arbeidstakerens marginalsatt. På denne måten vil en lempelig beskatning av naturalytelser motvirke de inntektsutjevnerende egenskapene ved skattesystemet.

Utvalget mener at en bør unngå en lempelig beskatning av ytelser som i betydelig grad går til å dekke private behov. Det er en rekke problemer knyttet til kontroll og verdsetting av ytelser som både dekker yrkesmessige og private behov. Utvalget tilrår at arbeidstakeren i utgangspunktet ikke bør skattlegges for den delen av ytelsen som knytter seg til yrkesmessig bruk. Denne verdien må imidlertid dokumenteres av arbeidsgiver eller arbeidstaker. Utvalget mener at det verken er ønskelig eller praktisk mulig å beskatte alle velferdstiltak som lønnsinntekt. Reglene for hva som regnes som skattefrie velferdstiltak bør være strenge, men utvalget har ikke tatt standpunkt til om dagens regler for rimelige velferdstiltak er tilstrekkelige. Utvalget mener det er behov for vesentlige innstramminger i dagens regelverk for beskatning av naturalytelser, og anbefaler at Finansdepartementet foretar en samlet gjennomgang med sikte på innstramning og forenkling.

Videre anbefaler utvalget at særlig lempelige regler for beskatning av naturalytelser oppheves umiddelbart, uavhengig av en samlet gjennomgang.

Skaugeutvalget foreslår at det som et alternativ bør vurderes å innføre et lavt, felles, skattefritt maksimumsbeløp for alle naturalytelser. Dersom arbeidstakeren mottar en eller flere naturalytelser med en samlet verdi lavere enn dette maksimalbeløpet, regnes ikke ytelsene som skattepliktig inntekt. Overstiger verdien derimot maksimalbeløpet, mottar arbeidstakeren skattepliktige ytelser.

6.3.2 Høringsuttalelser

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om skattlegging av naturalytelser, støtter utvalgets hovedprinsipp om skattlegging til markedsverdi. *NTL-Skatt, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) og Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forbund* peker på at den økte utbredelsen av naturalytelser, dagens forskjellsbehandling av ulike avlønningformer, og den lave verdsettingen av naturalytelser, har uheldige fordelingsmessige virkninger. *Norsk Øko-forum* mener det er behov for å begrense omfanget av rimelige velferdstiltak og naturalytelser ved verdsettelse til markedsverdi, ved at summen av skattefrie velferdstiltak begrenses innenfor det enkelte inntektsår og ved et enkelt regelverk.

YS er imidlertid bekymret for at utvalgets forslag vil øke omfanget av ligningsmyndighetenes kontroll av slike overføringer. En mer enhetlig behandling av naturalytelser er ønskelig for å forenkle ligningsarbeidet, men også for å skape større legitimitet rundt beskatning av disse. *NTL-Skatt* mener imidlertid at økt maskinell behandling av skattyters oppgaver vil avhjelpe ligningsadministrative problemer, og er derfor positive til beskatning av alle typer naturalytelser. Ligningsadministrative forenklinger kan eventuelt oppnås ved bruk av sjabloner i beskatningen. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* mener at ved bruk av sjabloner må disse bygge på faktiske og empiriske data, slik at sjablonene ikke gir overbeskatning som resultat. Som eksempel viser NHO til at fordelen ved privat bruk av firmabil i dag ofte fastsettes langt høyere enn markedsverdien.

6.3.3 Departementets vurdering

Departementet støtter Skaugeutvalgets prinsipielle tilnærming om at fordeler vunnet ved arbeid

bør skattlegges på linje med kontante ytelser. Det innebærer at naturalytelser i utgangspunktet skal verdsettes og skattlegges til markedsverdi, slik hovedregelen er i dag. Dette prinsippet er viktig for å unngå at skattegrunnlaget uthules slik at store deler av avlønningen av arbeid skjer gjennom naturalytelser. En slik likestilling vil også bidra til et mer rettferdig skattesystem. En gunstig beskatning av naturalytelser vil kunne vri forbruket mot skattefaviserte goder, ettersom det å motta naturalytelser istedenfor kontantlønn innebærer en begrensning i lønsmottakernes valgrett.

Det kan oppstå en rekke problemer knyttet til kontroll og verdsetting når alle naturalytelser skal skattlegges til markedsverdi. Det oppstår særlige verdsettingsproblemer når en naturalytelse både dekker yrkesmessige og private behov, eller når den er et velferdstiltak. En rekke naturalytelser er svært utbredt, men har liten økonomisk verdi for den enkelte skattyter.

Departementet mener at det bør vurderes å stramme inn i regelverket for enkelte naturalytelser, og at det er behov for å forenkle regelverket. Utvalgets forslag til en generell sjablonbeskatningsmodell for naturalytelser er én mulighet, dvs. at naturalytelser inntil et visst beløp (maksimalbeløpet) fritas for skatt. Et slikt system vil kunne redusere behovet for detaljerte regler for skattlegging av enkeltytelser vesentlig, redusere administrative kostnader, forenkle regelverket og stille arbeidsgiver og arbeidstaker friere enn i dag i valget mellom ulike (skattefrie) naturalytelser. Ulempen ved en slik løsning, som utvalget også påpeker, er at maksimalbeløpet over tid kan bli en skattefri avlønning som tilfaller alle arbeidstakere. Videre krever et slikt forslag at en uansett må ha et regelverk for å verdsette naturalytelsene slik at det kan kontrolleres om verdien av de mottatte naturalytelsene ligger under grensen.

Uavhengig av om en innfører en generell sjablonbeskatning for naturalytelser eller strammer inn i enkelte naturalytelser, er det etter departementets syn viktig at beskatningen av naturalytelser som både dekker yrkesmessige og private behov, eller av velferdstiltak, oppfattes som «rimelig». Det vil etter departementets syn bidra til å styrke tiltroen til skattesystemet. Det bør videre legges vekt på at regelverket skal være enkelt for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Departementet vil vurdere naturalytelsene nærmere i forbindelse med gjennomføringen av reformen i de enkelte budsjettene.

7 Satsstruktur for personlige skattytere

7.1 Innledning

I dette kapitlet skisseres endringer i personbeskatningen som Regjeringen mener er nødvendige i en reform av skattesystemet. Hensynet til en forsvarlig økonomisk politikk tilsier at reformen må fases inn over noen år, jf. kapittel 4. Regjeringen vil derfor komme nærmere tilbake med konkrete forslag til endringer i tråd med denne skissen i de årlige budsjettene.

Ved skattereformen i 1992 ble det innført to grunnlag i inntektsbeskatningen:

- *Alminnelig inntekt* er et felles nettoskattegrunnlag for personer og selskaper, med en flat skattesats på 28 pst. Dette grunnlaget inneholder alle typer inntekter fra arbeid og kapital, og korresponderende fradrag for utgifter til inntektens erverv, herunder minstefradrag og fradrag for gjeldsrenter mv.
- *Personinntekt* er et brutto skattegrunnlag som kun beregnes for personlige skattytere. Personinntektsgrunnlaget omfatter inntekt av arbeid og pensjon uten fradrag av noen art, samt beregnet personinntekt fra delingspliktige næringsdrivende og aktive eiere i aksjeselskap. Personinntekten er grunnlaget for trygdeavgift og toppskatt.

For å skille mellom arbeids- og kapitalinntekt for personlige næringsdrivende og aktive eiere, ble delingsmodellen innført i 1992. Siden da har den høyeste effektive marginalsattesatsen inklusive arbeidsgiveravgift økt fra 56,1 pst. til 64,7 pst. Kombinert med lempninger i delingsmodellen, har det blitt både enklere og mer lønnsomt å tilpasse seg slik at reelle arbeidsinntekter blir beskattet som kapitalinntekter, hovedsakelig som utbytte via aksjeselskapsformen.

I likhet med Skaugeutvalget ønsker Regjeringen å fastholde satsen på 28 pst. på alminnelig inntekt. Redusert selskaps- og kapitalbeskatning i andre land tilsier at en økning i denne satsen kan øke faren for utflytting av nasjonale skattegrunnlag. Videre vil økt sats kunne øke presset på lettelse i grunnlagsfastsettelsen som økte avskrivningssatser, skattefrie avsetningsmuligheter, særordninger mv. En vil i så fall fjerne seg fra

prinsippet om at skattegrunnlagene i størst mulig grad skal gjenspeile de underliggende økonomiske realitetene, og at ulike næringer og investeringer skal likebehandles. Regjeringen legger også vekt på at skattesatsen på alminnelig inntekt har vært et stabilt element siden skattereformen. Dette kan ha sammenheng med at alminnelig inntekt er et skattegrunnlag som berører alle skattytere, både selskaper og personlige skattytere. Alle høringsinstanser som uttaler seg om temaet, er enig i at skattesatsen på alminnelig inntekt bør holdes på 28 pst.

Regjeringen anser det som nødvendig å redusere marginalsattesatsene på lønn betydelig. Det er først og fremst to årsaker til dette:

- Marginalskatten på middels og høye arbeidsinntekter må reduseres for å løse problemet med at reelle arbeidsinntekter tas ut som utbytte og beskattes som kapitalinntekt. Innføring av aksjonærmodellen og fjerning av delingsmodellen for aktive eiere, innebærer at det ikke lenger er skattemessige hindre for å ta ut arbeidsavkastning som utbytte. Dette krever en tilnærming av skattesatsene på arbeids- og kapitalinntekter på marginen.
- Arbeidskraft er den desidert viktigste ressursen i Norge. De økonomiske utfordringer vi står overfor, krever at vi sysselsetter så stor del av arbeidsstyrken som mulig. Redusert marginalsatt vil stimulere til økt arbeidstilbud, særlig for lavinntektsgrupper. Men også lavere toppskatt vil virke positivt på arbeidstilbudet over tid.

Regjeringen legger derfor opp til å redusere toppskatten både gjennom lavere satser og økt innslagspunkt. Videre bør den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på arbeidsinntekter over 16 G avvikles. Regjeringen legger også vekt på at de fleste høringsinstansene mener at en slik reduksjon i satsene i personskatten er nødvendig for å løse inntektsskiftingsproblemet.

Regjeringen mener også at skattelettelse for lave lønnsinntekter er en nødvendig del av reformen. Skaugeutvalget skisserer skattelettelse på vel 6 mrd. kroner knyttet til fradragsstrukturen for lønnsinntekter mv. Også etter Regjeringens syn

bør det gis lettelse i denne størrelsesorden, både for å stimulere til økt arbeid og for å gi skattereformen en god fordelingsprofil. I tillegg bør fradragsstrukturen forenkles.

Skattereglene for pensjonsinntekter i Norge gir incentiver til å gå fra arbeid til pensjon, ved at pensjonsinntekten skattlegges til dels vesentlig lavere enn lønnsinntekter. Dette bidrar blant annet til å senke den reelle pensjonsalderen. Etter Regjeringens syn bør en ta sikte på økt skattemessig likebehandling av høye inntekter enten de består av lønn, næringsinntekter eller pensjon.

7.2 Skatt på personinntekt

Etter gjeldende regler for 2004 beregnes det toppskatt på personinntekt over 354 300 kroner for skattytere i klasse 1 og over 378 600 kroner for skattytere i klasse 2. Toppskatten har to trinn. Satsen i trinn 1 er 13,5 pst., mens satsen i trinn 2 er 19,5 pst. Trinn 2 i toppskatten gjelder for personinntekt over 906 900 kroner. For skattytere i Finnmark og Nord-Troms er satsen 9,5 pst. i trinn 1.

Sammen med skatt på alminnelig inntekt (28 pst.) og trygdeavgiften (7,8 pst.), fører toppskatten til at den maksimale marginalskatten på lønnsinntekter er 55,3 pst. I tillegg beregnes ordinær arbeidsgiveravgift med en maksimal sats på 14,1 pst. Det er også en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. for lønnsinntekter over 16 G (anslagsvis 934 000 kroner i 2004). Dette gir en maksimal marginalskatt på 64,7 pst. inklusive arbeidsgiveravgift på samlede lønnskostnader (brutto lønn pluss arbeidsgiveravgift).

I 1992 var maksimal marginalskatt på arbeidsinntekter 56,1 pst. inkludert arbeidsgiveravgift. Økningen i maksimal marginalskatt skyldes innføringen av den ekstra arbeidsgiveravgiften for høye lønnsinntekter i 1993 og det nye trinn 2 i toppskatten i 2000.

7.2.1 Skaugeutvalgets forslag

Skaugeutvalget mener at fordelingshensyn tilsier en fortsatt progressiv satsstruktur i personbeskatningen. Utvalget stiller imidlertid spørsmål om en svært progressiv beskatning av arbeidsinntekter, kombinert med en lav, flat skatt på kapitalinntekter gir de tilsiktede fordelingsvirkningene. Det gjelder særlig i hvilken grad trinn 2 i toppskatten og den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønnsinntekter utover 16 G faktisk påvirker den reelle inntektsfordelingen etter skatt. Ifølge utvalget er det grunn til å tro at den økte skatten gjennom disse ordningene

delvis kompenseres gjennom økte lønninger før skatt. Dette innebærer at disse skatteordningene i hovedsak øker forskjellene før skatt, mens forskjellene etter skatt ikke blir vesentlig endret. Det store omfanget av skattemessige tilpasninger som særlig skyldes den store forskjellen i skatt på arbeid og kapital, bidrar også til å svekke den reelle inntektsfordelingen.

Skaugeutvalget foreslår at satsen i trinn 1 i toppskatten reduseres fra 13,5 pst. til 7 pst. og at satsen i trinn 2 i toppskatten reduseres fra 19,5 pst. til 12 pst. Dette innebærer at maksimal marginalskatt reduseres til 47,8 pst. uten arbeidsgiveravgift og 54,3 pst. med ordinær arbeidsgiveravgift. Utvalget foreslår at innslagspunktene i toppskatten skal være 360 000 kroner i trinn 1 og 720 000 kroner i trinn 2.

Utvalgets forslag til redusert toppskatt anslås å gi et provenytap på 8,5 mrd. kroner regnet i forhold til 2004-reglene.

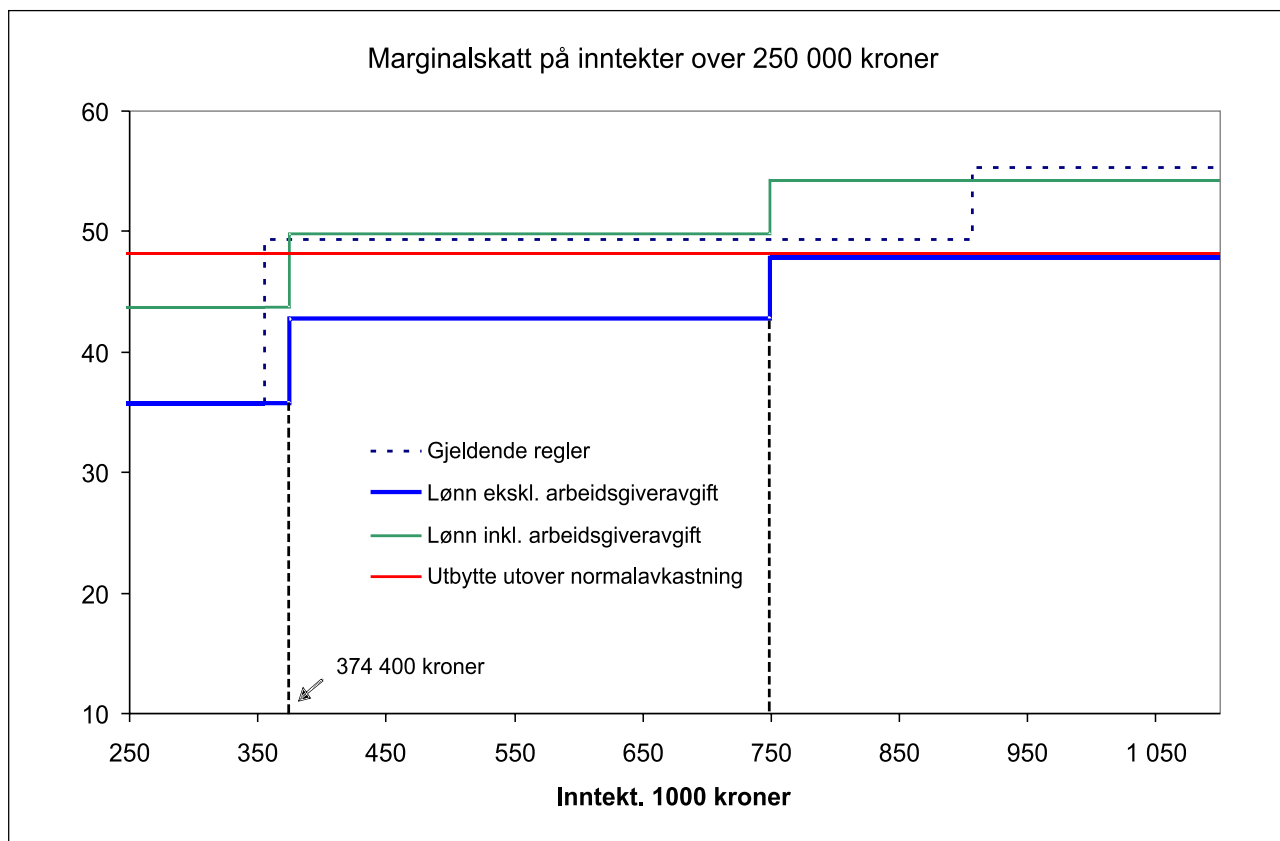
Figur 7.1 illustrerer marginalskatten på lønnsinntekter inkl. og ekskl. arbeidsgiveravgift med gjeldende regler (2004) og utvalgets forslag for en enslig lønnstaker med kun lønnsinntekt og standardfradrag. For sammenligningens skyld er også marginalskatten på utbytte utover normalavkastningen med utvalgets forslag illustrert.

7.2.2 Høringsuttalelser

Høringsinstansene er, med enkelte unntak, positive til utvalgets forslag om å redusere satsene i personbeskatningen. De fleste innser, i tråd med utvalgets utredning, at satsforskjellen på arbeids- og kapitalinntekter må reduseres for å løse delingsproblemet, og at dette vanskelig lar seg gjøre ved kun å øke kapitalbeskatningen. Enkelte instanser mener likevel at en slik reduksjon i skattesatsen på de høyeste arbeidsinntektene i for stor grad svekker inntektsutjevningen via skattesystemet, og/eller vil prioritere å bruke dette provenyet for å gi skattelettelse på andre områder.

Av de som i særlig grad uttrykker seg positivt om utvalgets forslag er *Oljeindustriens Landsforening (OLF)*, *Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF)*, *Sparebankforeningen*, *Den norske Revisorforening (DNR)*, *Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon (UHO)*, *Skattebetalerforeningen*, *Norsk Øko-forum*, *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Norske Sivilingeniørers Forening*, *Huseiernes Landsforbund*, *Abelia* og *Norges Ingeniørorganisasjon (NITO)*.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), *Akademikerne*, *Bedriftsforbundet* og



Figur 7.1 Marginalskattesatser med på inntekter over 250 000 kroner. Gjeldende regler (2004) og utvalgets forslag¹. Prosent

¹ Utvalgets forslag til innslagspunkt mv. er oppjustert fra 2003 til 2004-nivå med anslått lønnsvekst på 4 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

IKT-Norge mener utvalget burde gått lenger i å foreslå en flattere satsstruktur med til dels langt lavere skattesatser på arbeidsinntekter. *Dine Penger AS* vil fjerne toppskatten helt. *Storbedriftenes skatteforum* og *Rederiforbundet* støtter utvalgets forslag om å redusere progressiviteten i arbeidsbeskatningen og mener i tillegg at det bør innføres konkurransedyktige skatteregler for høyt kompetent arbeidskraft fra utlandet.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) mener inntektsutjevning er viktig for folks helse og at reduserte skattesatser på de høyeste arbeidsinntektene ikke er rettferdig. *Norges Handikapforbund* mener fordelingshensynet bør være overordnet i skattesystemet og er derfor uenig i utvalgets forslag. *Norges Fiskarlag* ønsker å prioritere skattelette til bedrifter, særlig i distriktene, fremfor redusert skatt på arbeidsinntekter. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* mener utvalgets forslag har en uakseptabel fordelingsprofil og foreslår en høyeste marginalskatt på lønn på 45 pst. ekskl. arbeidsgiveravgift i kombinasjon med betydelig

økte bunnfradrag og en generell utbytteskatt på 11 pst.

Alle høringsinstanser som uttaler seg om skattesatsen på alminnelig inntekt, er enig i utvalgets forslag om å videreføre satsen på 28 pst., med unntak av *YS* og *IKT-Norge* som ønsker å øke satsen fra 28 pst. til 30 pst. *IKT-Norge* peker på at skattereduksjonene på arbeidsinntekter etter hvert vil overveltes i bedriftenes lønnskostnader. Dette, i kombinasjon med at den effektive kapitalbeskatningen i Norge er forholdsvis lav, mener de gir rom for økt kapitalbeskatning.

7.2.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at skattesatsene på høye personinntekter må reduseres. Dette er helt nødvendig dersom man skal oppheve delingsmodellen for aktive aksjonærer. Med forslaget til aksjonærmodell blir samlet marginalskatt på overskudd som tas ut som utbytte eller gevinst, 48,6 pst. Innen aksjonærmodellen kan innføres i 2006, må derfor marginalskatten på arbeids-

inntekt være redusert ned til om lag dette nivået, jf. kapittel 8.

Departementet vil derfor redusere toppskatten. Dessuten bør den ekstra arbeidsgiveravgiften over 16 G avvikes, i tråd med Skaugeutvalgets tilråding. Departementet tar sikte på å komme tilbake med konkrete forslag til endringer i de enkelte budsjettene.

Reduserte skattesatser for høye personinntekter vil innebære en skattelettelse for lønnstakere og andre med høye personinntekter. Etter departementets syn har et skattesystem som svekker motivene til å arbeide, og som gjør det lønnsomt og mulig å omklassifisere arbeidsinntekt til utbytte, alvorlige fordelingspolitiske svakheter. Departementet mener derfor at lavere skattesatser, kombinert med bredere skattegrunnlag, vil gi en mer effektiv omfordeling, spesielt ved at like inntekter i større grad behandles likt i skattesystemet. Imidlertid deler departementet utvalgets syn om at det er tvilsomt om en svært progressiv beskatning av arbeidsinntekter i realiteten gir den tilsktede omfordeling av inntekt etter skatt. Som utvalget påpeker, har trolig trinn 2 i toppskatten delvis blitt kompensert gjennom økte lønninger før skatt, og dermed ikke påvirket inntektsfordelingen etter skatt, noe som var hensikten med trinn 2. Etter departementets syn er dagens marginalsatt på opptil 64,7 pst. inkl. arbeidsgiveravgift klart for høy.

I tillegg innebærer de omfattende tilpasningsmulighetene i skattesystemet at den reelle omfordelingsvirkningen blir svekket i praksis, fordi enkeltindivider med samme inntekt forskjellsbehandles. Etter departementets syn er det også viktig at progresjonen i skattesystemet ikke svekker mulighetene til å beholde og tiltrekke høyt kvalifisert arbeidskraft. Høye skattesatser kan gi press for å innføre særregler i personbeskatningen for disse. Selv om slike forslag isolert sett kan ha en god begrunnelse, vil det bidra til forskjellsbehandling og spenninger i skattesystemet og dermed føre til ny ustabilitet og svekket legitimitet.

7.3 Standardfradrag i personbeskatningen

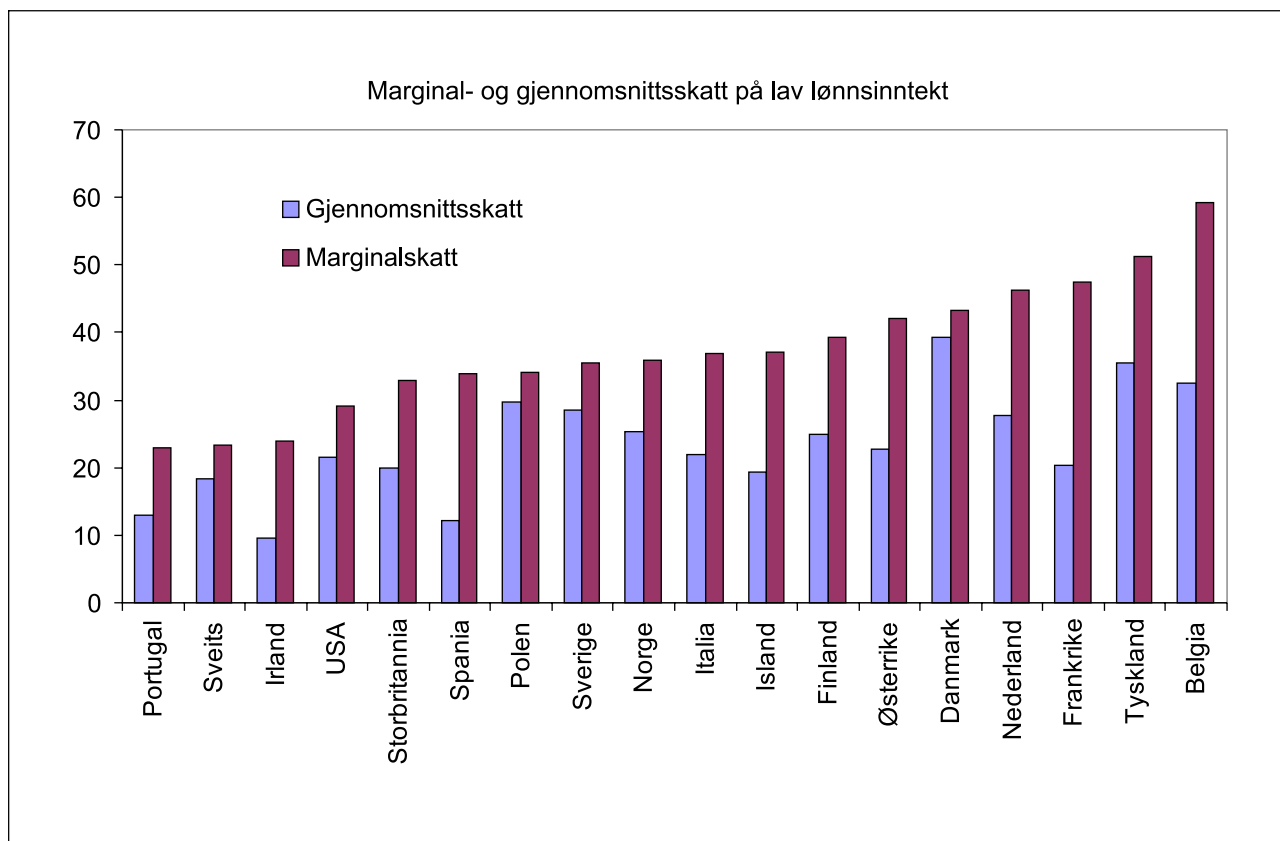
Utover personfradraget, som er et generelt bunnfradrag i alminnelig inntekt, gis det et minstefradrag i lønns- og pensjonsinntekt. I 2004 utgjør minstefradraget 24 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekt med en nedre grense på 4 000 kroner og en øvre grense på 47 500 kroner. I praksis innebærer satsen i minstefradraget at marginalsakten på lønn

blir redusert fra $(28 + 7,8 =) 35,8$ pst. til $(28 * (1 - 0,24) + 7,8 =) 29,1$ pst. på lønnsnivåer hvor minstefradraget blir fastsatt etter sats. En høy fradrags-sats som andel av inntekt, bidrar følgelig til redusert marginalsatt for lønnsnivåer mellom øvre og nedre grense.

Fra 2000 gis det imidlertid et særskilt fradrag i lønnsinntekt (lønnsfradraget) som erstatter minstefradraget dersom det er større enn minstefradraget. Etter gjeldende regler er lønnsfradraget på 31 800 kroner. I praksis innebærer lønnsfradraget at nedre grense i minstefradraget for lønnsinntekter er 31 800 kroner. Bruk av lønnsfradraget gir normalt lavere skatt enn minstefradraget for lønnsinntekter inntil 132 500 kroner. Mellom 132 500 kroner og om lag 198 000 kroner er det mest gunstig med minstefradrag beregnet etter sats, mens for lønnsinntekter over dette settes minstefradraget til øvre grense.

Personfradraget og lønnsfradraget innebærer at det etter gjeldende regler ikke betales skatt på alminnelig inntekt når lønnsinntekten er under 64 700 kroner (for en enslig lønnstaker med kun lønnsinntekt og standardfradrag). Det betales likevel trygdeavgift på lønnsinntekter under dette. Nedre grense for å betale trygdeavgift er etter gjeldende regler 23 000 kroner. Sammen med at utlignet skatt under 100 kroner ikke kreves inn, medfører dette at det ikke blir krevd inn skatt på lønnsinntekter under 23 400 kroner. Dette beløpet går ofte under navnet «frikortgrensen». For lønnsinntekter utover nedre grense i trygdeavgiften betales det en trygdeavgift på 25 pst. inntil ordinære regler for trygdeavgift er mer gunstig, dvs. 7,8 pst. på hele lønnsinntekten. Ordinære regler for trygdeavgift inntreffer for lønnsinntekter over 33 430 kroner.

Figur 7.2 illustrerer marginal- og gjennomsnittsskatt (ekskl. arbeidsgiveravgift) etter 2003-regler for en enslig lønnstaker som tjener 67 pst. av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i et utvalg OECD-land. Gjennomsnittlig industriarbeiderlønn kan variere betydelig fra land til land. I OECD-statistikken som ligger til grunn for figuren, er gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i Norge om lag 307 000 kroner, og 67 pst. av dette utgjør om lag 206 000 kroner. Figuren viser i hovedsak at marginal- og gjennomsnittsskatten for lønnstakere av denne typen varierer en del mellom land, men at Norge ikke skiller seg spesielt ut. Mens marginalsakten i Norge er lavere enn i Finland, Danmark og Tyskland, er den høyere enn i land som Storbritannia, USA og Sverige. Figuren viser også at gjennomsnittsskatten er lavere enn i Sverige og Danmark, mens den er høyere enn i for eksempel Frankrike og Storbritannia.



Figur 7.2 Gjennomsnitts- og marginalskatt (ekskl. arbeidsgiveravgift) for ulike land for en lønnstaker som tjener 67 pst. av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn¹ 2003. Prosent

¹ Gjennomsnittlig industriarbeiderlønn vil kunne variere betydelig fra land til land. For Norge utgjør 67 pst. av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i 2003 anslagsvis 206 000 kroner (inkl. overtid).

Kilde: OECD Taxing Wages 2003.

Figur 7.3 illustrerer på hvilket inntektsnivå en enslig lønnstaker begynner å betale ordinær inntektsskatt (dvs. ekskl. trygde- og arbeidsgiveravgifter) i ulike land, mens figur 7.4 viser marginalskatt på lønnsinntekter ved dette inntektsnivået. Inntektsnivået er beregnet i USD korrigert for kjøpekraftsparitet, dvs. at det er korrigert for prisforskjeller mellom land. Også her ligger Norge midt på treet, både når det gjelder nivå for inntektsskatt og marginalskatten på dette nivået.

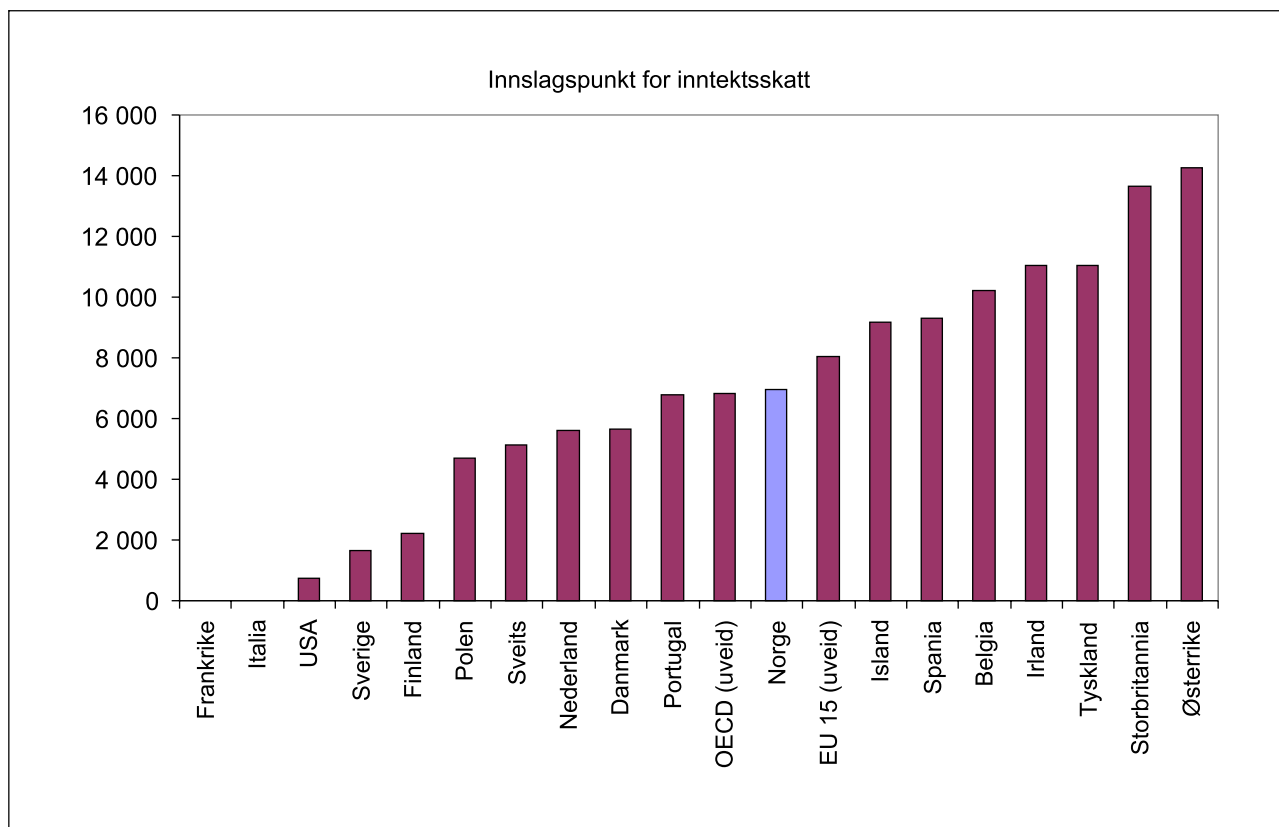
7.3.1 Skaugeutvalgets forslag

Skaugeutvalget foreslår en rekke endringer i fradragstrukturen på lønns- og pensjonsinntekter. Utvalget mener at gjeldende fradragstruktur fører til at marginalskatten for lønnsinntekter er uoversiktlig, og at det derfor er behov for endringer som kan forenkle fradragstrukturen. Utvalget har videre lagt vekt på å redusere både gjennomsnittsskatt og marginalskatt slik at det blir mer lønnsomt å arbeide fremfor å motta trygd. Skaugeutvalget

foreslår følgende endringer i fradragene på lønns- og pensjonsinntekter:

- Lønnsfradraget oppheves.
- Nedre grense i minstefradraget økes til 20 000 kroner, mens øvre grense økes til 57 200 kroner. Mellom nedre og øvre grense settes minstefradraget til 40 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekter inntil fradraget utgjør 26 000 kroner. For inntekter utover dette minstefradraget (dvs. over 26 000/0,4 = 65 000 kroner) settes minstefradraget til 20 pst. av bruttoinntekten inntil øvre grense i minstefradraget nås (dvs. over 57 200/0,2 = 65 000 = 221 000 kroner).
- Nedre grense i trygdeavgiften oppheves for alle over 17 år. Det vil si at «frikortgrensen» oppheves.

Skaugeutvalget påpeker at gjeldende fradragstruktur på lønnsinntekter først og fremst kompliseres ved at man har minstefradrag med en særskilt nedre grense, dvs. lønnsfradraget. Dette illustreres i figur 7.5.



Figur 7.3 Innslagspunkt for inntektsskatt (ekskl. trygde- og arbeidsgiveravgifter). Enslig lønnstaker. 2003. Målt i USD korrigert for kjøpekraftsparitet¹

¹ Kjøpekraftsparitet er den valutakursen som fjerner forskjeller i prisnivåer mellom ulike land. Innslagspunktene er derfor sammenlignbare i forhold til kjøpekraften beløpene tilsvarer i de ulike landene. Mens det er rimelig samsvar mellom faktiske valutakurser og valutakurser korrigert for kjøpekraftsparitet på lengre sikt, vil det normalt være avvik på kort sikt.

Kilde: OECD Taxing Wages 2003.

Ettersom lønnsfradraget kommer istedenfor ordinært minstefradrag, bidrar det til å øke *marginalskatten* for dem som benytter fradraget. Som utvalget påpeker, kan denne kombinasjonen av lavere gjennomsnittsskatt og høyere marginalskatt bidra til å svekke motivene til å arbeide mer. Dette skyldes at høyere marginalskatt isolert sett reduserer incentiver til økt arbeidsinnsats ved at man får mindre igjen etter skatt for å arbeide mer (substitusjonsvirkningen). Samtidig bidrar lavere gjennomsnittsskatt til at inntekten etter skatt øker (for en gitt inntekt). Noe av denne inntektsøkningen kan bli brukt på mer fritid (inntektsvirkningen). Utvalget viser til at empiriske undersøkelser tyder på at arbeidstilbudet påvirkes av økt marginalskatt på lave og middels inntektsnivåer, og kanskje særlig blant dem som jobber deltid.

Statistikk viser dessuten at foruten selvstendig næringsdrivende med noe lønnsinntekt er det i hovedsak studenter og skoleelever som har nytte av lønnsfradraget. Dette skyldes at lønnsfradraget kun kommer til anvendelse på lønnsinntekter

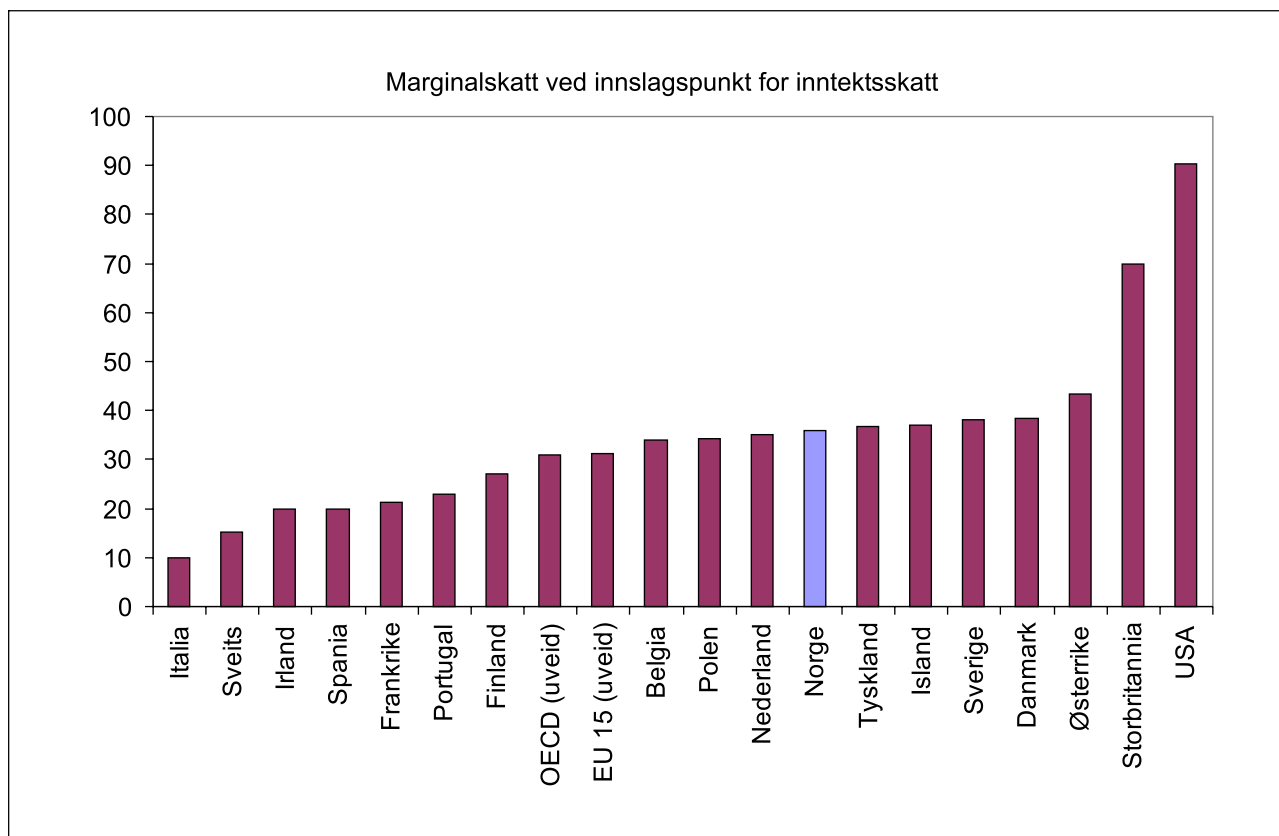
under 132 500 kroner. De fleste lønnstakere i heltidsstillinger har imidlertid en betydelig høyere inntekt enn dette.

Til erstatning for lønnsfradraget foreslår Skaugeutvalget en to-trinnsstruktur i *minstefradraget*. Dette innebærer at marginalskatten øker trinnvis for dem med lave lønnsinntekter, jf. figur 7.5. Utvalgets forslag reduserer marginalskatten både for de som benytter lønnsfradraget i dag og dem som tjener mellom om lag 197 900 kroner og 221 000 kroner.

Skaugeutvalget foreslår også å oppheve nedre grense i trygdeavgiften, som utvalget mener er et kompliserende element i fradragstrukturen.

7.3.2 Departementets vurdering

Departementet er i prinsippet enig med Skaugeutvalget i at gjeldende fradragstruktur for lønnsinntekter er komplisert og har en del uheldige virkninger på incentivene til å arbeide. Det er særlig det særskilte lønnsfradraget som er problematisk. Selv



Figur 7.4 Marginalskatt ved innslagspunktet for å betale inntektsskatt i ulike land (ekskl. trygde- og arbeidsgiveravgifter). Enslig lønnstaker. 2003. Prosent

Kilde: OECD Taxing Wages 2003.

om fradraget isolert sett gjør det mer lønnsomt å jobbe for dem som står helt utenfor arbeidsmarkedet, deler departementet utvalgets syn på at det er tvilsomt om lønnsfradraget har hatt vesentlig betydning for arbeidstilbudet for denne gruppen.

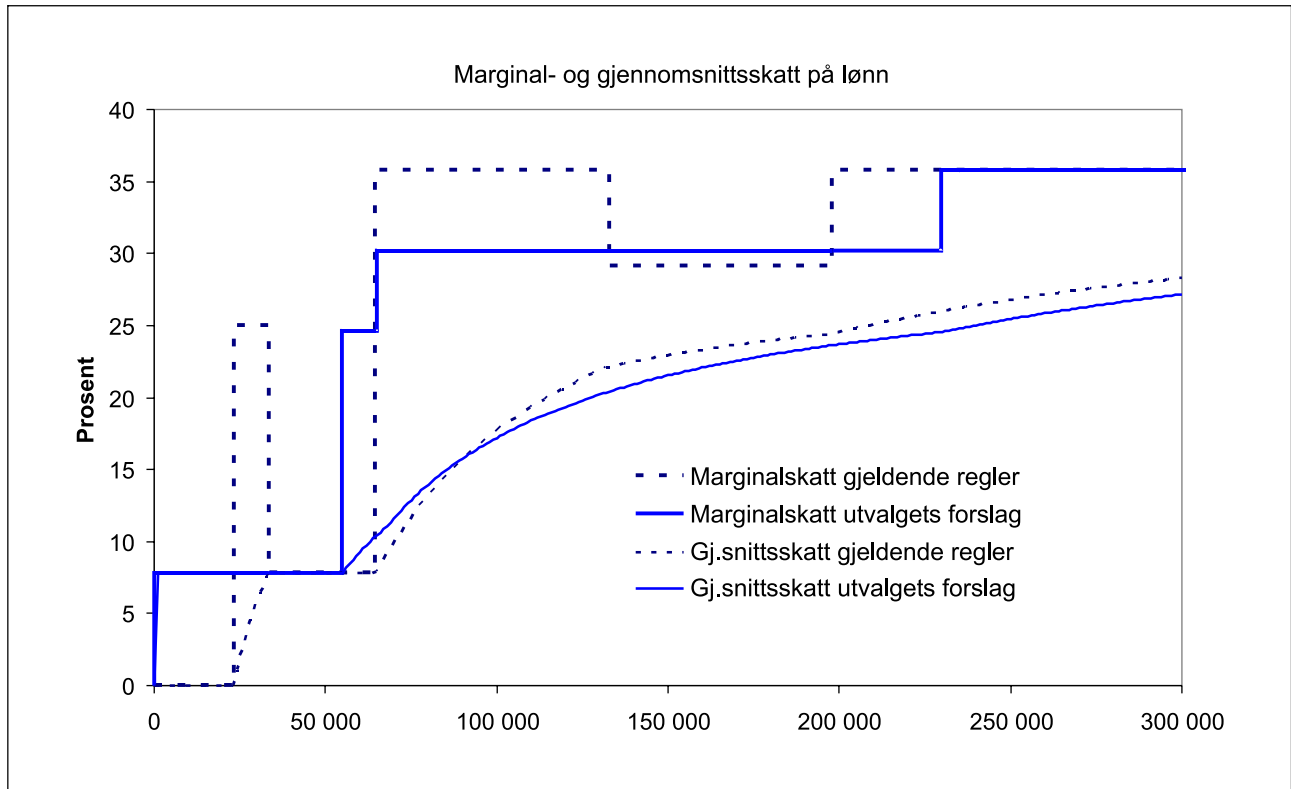
Tabell 7.1 viser at lønnsfradraget i gjennomsnitt har størst verdi for selvstendig næringsdrivende. Mens verdien av fradraget i gjennomsnitt kun er hhv. om lag 100 kroner og 50 kroner for lønnstakere og trygdede, er den om lag 1 100 kroner og 300 kroner for hhv. næringsdrivende og gruppen «andre». Tabellen viser at om lag 7,5 pst. av alle personer benytter lønnsfradraget. Av disse er andelen størst blant selvstendig næringsdrivende og gruppen «andre», med hhv. 29,4 pst. og 12,3 pst., mens relativt få lønnstakere benytter fradraget. Dette er ikke så overraskende ettersom de fleste lønnstakere har en lønnsinntekt over 132 500 kroner, som er grensen for når lønnsfradraget er lønnsomt. Ifølge Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, utgjorde samlet lønnsinntekt (ekskl. overtid) for de 10 pst. av heltidsansatte som hadde lavest lønnsinntekt, om lag 198 500 kroner i 2002.

Tabell 7.1 Gjennomsnittsverdi av lønnsfradraget samlet og fordelt på sosioøkonomiske grupper. 2004-regler. Kroner

	Verdi. Kroner	Andel av alle i gruppen. Prosent	Andel med lønnsfradrag som er under 30 år. Prosent
Lønnstakere	100	5,1	49,8
Trygdede	50	2,0	23,4
Selvstendig næringsdrivende	1 100	29,4	12,1
Andre ¹	300	12,3	73,1
Samlet	200	7,5	55,9

¹ Den sosioøkonomiske gruppen «andre» er definert som personer som ikke mottar pensjon, samtidig som samlet lønns- og næringsinntekt er mindre enn minstepensjonen i folketrygden. I praksis er dette i hovedsak skoleelever og studenter med sommerjobber og lignende.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.5 Marginal- og gjennomsnittsskatt for en enslig lønnstaker med kun lønnsinntekt og standardfradrag. Gjeldende regler (2004) og utvalgets forslag.¹ Prosent

¹ Utvalgets forslag til innslagspunkt mv. er oppjustert fra 2003 til 2004-nivå med anslått lønnsvekst på 4 pst.
Kilde: Finansdepartementet.

Tabellen viser også at de som benytter lønnsfradraget er relativt unge. Samlet sett er 56 pst. av disse under 30 år. Til sammenligning er 39 pst. under 30 år når man ser alle personer under ett. Andelen unge er størst blant lønnstakere og gruppen «andre», hvor andelen under 30 år er hhv. 50 pst. og 73 pst. Dette er ikke overraskende ettersom gruppen «andre» består av en betydelig andel skoleelever og studenter. Blant lønnstakere som benytter lønnsfradraget, er det trolig en del deltidsarbeidende skoleungdom. Som utvalget påpeker, tyder empiriske studier på at marginalskatten har større betydning på lave og middels inntektsnivåer, og kanskje særlig blant dem som jobber deltid.

Som redegjort for i Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom, jf. St.meld. nr. 6 (2002–2003), er det relativt mange av dem som har vedvarende lav inntekt i Norge, som har manglende tilknytning til arbeidsmarkedet. Tiltak som stimulerer til økt arbeidsdeltakelse vil derfor også være et viktig tiltak for å forebygge fattigdom i Norge. Lønnsfradraget vil i liten grad kunne bidra til dette, og kan til en viss grad ha motsatt virkning.

Departementet mener derfor at lønnsfradraget bør oppheves. Skaugeutvalget foreslår å erstatte dette fradraget med en tosatsstruktur i minstefradraget. Etter departementets syn kan en ulempe med dette forslaget være at minstefradraget blir mer komplisert, samt at de som i dag får fastsatt minstefradraget etter sats, får økt marginalskatt. Alternativt kan man videreføre dagens regler for minstefradraget, dvs. med én sats, men hvor øvre grense og/eller satsen økes. Dette vil være en enklere løsning enn utvalgets forslag, men kan innebære en høyere gjennomsnittsskatt for enkelte som i dag benytter lønnsfradraget. Departementet tar sikte på å vurdere den konkrete utformingen av minstefradraget nærmere i forbindelse med innfasingen av skattereformen.

Departementet tar i den sammenheng sikte på at en økning i minstefradraget kun skal gjelde for lønnsinntekter. For det første er skattereglene for pensjonsinntekter allerede gunstige i forhold til tilsvarende lønnsinntekter. For det andre er minstefradraget delvis begrunnet ut fra å dekke utgifter til inntektens erverv, noe som er et argument for at man bør skille mellom lønns- og pensjonsinntek-

ter, siden det er grunn til å anta at slike utgifter generelt sett er større for lønnstakere enn for pensjonister.

Det legges derfor opp til å opprettholde det nåværende minstepensjonsfradraget for pensjonsinntekter, mens det innføres et nytt (og større) minstepensjonsfradrag som kun beregnes av lønnsinntekter. Det vil da bli behov for samordning av fradragene for de som mottar både pensjons- og lønnsinntekter. Samlet fradrag for lønns- og pensjonsinntekter bør i så fall ikke kunne overstige øvre grense i minstepensjonsfradraget for lønnsinntekter. Minstepensjonsfradraget for lønnsinntekter bør også omfatte trygdeinntekter som kan knyttes til tiltak for å komme i arbeid. Dette gjelder for eksempel attførings- og rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad, arbeidsledighetstrygd mv. Dette må også ses i sammenheng med at disse inntektsartene gir rett til lønnsfradrag etter gjeldende regler og i hovedsak skatlegges som lønnsinntekt. En likebehandling av disse ytelsene i forhold til lønnsinntekt, vil gjøre overgangen til arbeidsmarkedet lettere.

7.4 Nærmere om de særskilte skattereglene for pensjons- og trygdeinntekter

I utgangspunktet behandles trygde- og pensjonsinntekter skattemessig på samme måte som lønnsinntekter. Det vil si at disse inntektene beskattes med 28 pst. på alminnelig inntekt og progressivt gjennom skatt på personinntekt (toppskatt). Særskilte skatteregler for pensjons- og trygdeinntekter sikrer likevel at pensjonister betaler betydelig lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette skyldes i hovedsak den såkalte skattebegrensningsregelen for pensjonister mv., særfradraget for alder og uførhet samt en særskilt lav trygdeavgift for pensjons- og trygdeinntekter.

Skattebegrensningsregelen sikrer at pensjonister med kun minstepensjon ikke betaler skatt. De fleste alders- og uførepensjonister, samt enslige forsørgere med overgangsstønad har krav på skattebegrensning. Skatt innenfor skattebegrensningsregelen beregnes på nettoinntekten, dvs. brutto inntekt med fradrag for minstepensjonsfradrag mv. Det gis ikke personfradrag og særfradrag for alder og uførhet i beregningen av nettoinntekten. Skattebegrensningen avtrappes også mot formue ved at det gis et tillegg i nettoinntekten tilsvarende 2 pst. av nettoformue utover 200 000 kroner. I 2004 er den skattefrie nettoinntektsgrensen 88 600 kroner for enslige og 143 800 kroner for ektepar. I praksis innebærer dette at pensjonister med kun pensjons-

inntekt og standardfradrag ikke betaler skatt før pensjonsinntekten overstiger om lag 116 600 kroner for enslige og om lag 189 200 kroner for ektepar.

For å gi en overgang mellom de som har så lave pensjonsinntekter at de ikke betaler skatt og dem med høyere inntekter, blir inntekter utover nettoinntektsgrensen skattlagt med 55 pst. inntil man betaler skatt etter ordinære regler. Etter gjeldende regler vil dette skje for pensjonsinntekter over om lag 196 200 kroner for enslige og om lag 316 900 kroner for ektepar.¹ Dette gjelder når pensjonister ikke har fradrag utover standardfradrag og/eller annen inntekt enn pensjon. Samlet sett er det anslagsvis 460 000 personer som omfattes av skattebegrensningsregelen i 2004. Dette utgjør om lag halvparten av alle pensjonister og trygdede. Av disse er det om lag 81 000 personer som ikke betaler inntektsskatt.

For pensjonister som skatlegges etter de ordinære skattereglene for pensjonister, sikrer særfradraget for alder og uførhet og en særskilt lav trygdeavgift at beskatningen er gunstig i forhold til tilsvarende lønnsinntekter. Etter gjeldende regler er særfradraget for alder og uførhet 18 360 kroner, mens trygdeavgiften for pensjonsinntekter mv. er 3 pst. mot 7,8 pst. for lønnsinntekter. For pensjonister over 70 år er trygdeavgiften på ev. lønnsinntekt også 3 pst.

Samlet sett innebærer særskilte skatteregler for pensjonister en fordel på om lag 15 mrd. kroner i 2004 regnet i forhold til ordinære skatteregler. Tabell 7.2 illustrerer skattefordelen for ulike pensjonsinntekter i forhold til tilsvarende lønn. Tabellen viser også tilsvarende forhold i Danmark og Sverige.

En pensjonist i Norge med en pensjonsinntekt på 100 000 kroner (om lag tilsvarende minstepensjon) har etter gjeldende regler en skattefordel på 17 684 kroner ift. en lønnstaker med tilsvarende inntekt (og betaler dermed ikke skatt). Tilsvarende forskjell i Danmark og Sverige er hhv. 4 677 kroner og 1 225 kroner. For en pensjonist med 300 000 kroner i pensjonsinntekt er skatten 19 541 kroner lavere enn for en lønnstaker med tilsvarende inntekt. Tilsvarende forskjell i Danmark og Sverige er hhv. 12 620 kroner og 2 556 kroner. Tabellen illustrerer at Sverige og Danmark i liten grad har spesielt gunstige pensjonist-skatteregler. At skatten er noe lavere enn for lønnsinntekt skyldes i hovedsak at det ikke betales trygdepremier på pensjonsinntekter i disse landene.

¹ Med ett særfradrag for alder og uførhet.

Tabell 7.2 Gjennomsnittsskatt på lønns- og pensjonsinntekter for en enslig lønnskaker/pensjonist uten barn i Norge, Sverige og Danmark. 2004-regler. NOK

Inntekt	Norge		Sverige		Danmark	
	Lønn	Pensjon ift. lønn ¹	Lønn	Pensjon ift. lønn ¹	Lønn	Pensjon ift. lønn ¹
100 000	17 684	-17 684	25 012	-1 225	26 936	-4 677
150 000	34 408	-20 438	42 558	-1 805	48 807	-7 029
200 000	49 088	-14 741	60 643	-2 450	70 566	-9 363
250 000	66 988	-17 141	78 634	-3 031	92 359	-11 706
300 000	84 888	-19 541	97 201	-2 556	115 634	-12 620
350 000	102 788	-21 941	123 083	-2 739	140 580	-15 100
400 000	126 858	-24 341	149 119	-2 738	167 292	-12 215

Memo:

Laveste pensjonsutbetaling for en enslig i Norge, Sverige og Danmark

	Norge	Sverige	Danmark
Pensjon	104 688 ²	80 275 ³	100 704
Skatt	0	18 745	22 561

¹ Differanse i forhold til beskatning av lønn. Negativt tall innebærer at pensjonsinntekt skatlegges mer gunstig enn lønn.² Anslag for 2004.³ I tillegg kommer et bostadstillegg som er skattefritt.

Kilde: Finansdepartementet i Sverige, Skatteministeriet i Danmark og Finansdepartementet i Norge.

7.4.1 Skaugeutvalgets forslag

Skaugeutvalget foreslår enkelte endringer i beskatningen av pensjonsinntekter. Formålet med forslagene er i hovedsak å forenkle satsstrukturen for pensjonsinntekter, samt å gjøre det mer lønnsomt å arbeide framfor å motta trygd. Skaugeutvalget foreslår at:

- Skattefrie nettoinntekt for pensjonister mv. reduseres til 76 400 kroner for enslige, og 124 700 kroner for ektepar.
- Formuestillegget i skattebegrensningsregelen oppheves.
- Avtrappingssatsen i skattebegrensningsregelen reduseres fra 55 pst. til 50 pst.
- Særfradraget for alder og uførhet oppheves.

Reduksjonen i de skattefrie nettoinntektene i skattebegrensningsregelen må ses i sammenheng med at utvalget foreslår å øke minstefradraget også for pensjonsinntekter. Reduksjonen sikrer at skattefritak gjennom skattebegrensningsregelen fremdeles i hovedsak er knyttet til minstepensjon.

Skaugeutvalgets forslag om å avvikle formuestillegget begrunnes i hovedsak med at tillegget er et kompliserende element i skattesystemet, og at det kan gi en del uheldige utslag i beskatningen av

kapitalinntekter, bl.a. ved at ligningsverdien varierer betydelig mellom ulike formuesobjekter. Forslaget om å fjerne særfradraget for alder og uførhet begrunnes med at fradraget reduserer lønnsomheten av å arbeide fremfor å motta trygd.

7.4.2 Høringsuttalelser

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbunds Pensjonistforum (YSP) viser til beregninger utført av Norsk Pensjonistforbund som viser at lav trygdeavgift på pensjoner mv. burde være 1,8 pst. i stedet for 3 pst. som i dag, dersom lav trygdeavgift kun er ment å dekke den (tidligere) såkalte «helsedelen» av trygdepremien.

Norsk Pensjonistforbund og YSP er negative til Skaugeutvalgets forslag om å oppheve særfradraget for alder og uførhet. YSP viser til at særfradraget skal være en kompensasjon for merutgifter pga. alder, som f.eks. helsetjenester, medisiner og hjelp til praktiske gjøremål i hjemmet. Videre viser YSP til at særfradraget skal dempe nedgangen i disponibel inntekt ved overgang fra lønn til pensjon.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) mener at det er en uheldig side ved særfradraget for alder og uførhet at det slår ulikt ut for skattytere

med samme skattegrunnlag. YS foreslår at virkningene av den gjeldende særfradragsordningen gjennomgås grundig med sikte på eventuelle endringer i ordningen. YS forutsetter imidlertid at grupper som i dag reelt sett har fordel av fradraget kompenseres dersom det oppheves.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* mener at det utvikles en strategi for inntekts- og skattemessig likebehandling av yrkesaktive og pensjonister. Inntil en slik omlegging er gjennomført, mener organisasjonene at særfradraget for alder og uførehet opprettholdes.

7.4.3 Departementets vurdering

Dagens forskjellsbehandling av lønn og pensjon kan bidra til å redusere den reelle pensjonsalderen. Spørsmålet om reell pensjonsalder står sentralt i Pensjonskommisjonens rapport (NOU 2004: 1). Ifølge Pensjonskommisjonen er en av hovedutfordringene for å få et bærekraftig pensjonssystem at arbeidstakere stimuleres og motiveres til å stå lengre i arbeid enn før, jf. NOU 2004: 1 s. 87:

«På bakgrunn av den demografiske utviklingen som vil finne sted de nærmeste tiårene, er det viktig at eldre stimuleres og motiveres til å stå lengre i arbeid. Etter Pensjonskommisjonens oppfatning bør dette hensynet ha avgjørende vekt ved utformingen av et fleksibelt alderspensjonssystem for alle. Samtidig er det viktig at pensjon ved tidliguttak blir stor nok til å kunne leve av.»

Beskatningen av pensjonsinntekter vil bli én av de faktorene som må vurderes i forhold til dette. Den faktiske beskatningen av pensjonister vil imidlertid også påvirkes av endringer i andre skatteregler. Det gjelder spesielt utviklingen av fordelsbeskatningen av egen bolig og formuesskatten. Også endringer i fradragsstrukturen kan påvirke en del pensjonister. Samtidig bør skatte- og trygdesystemet trekke i samme retning slik at forholdene legges til rette for en høy yrkesdeltakelse. Etter departementets syn bør en derfor sikte mot økt skattemessig likebehandling av høye inntekter, enten de består av lønn, næringsinntekter eller pensjon. Konkrete endringer i pensjonsbeskatningen må vurderes nærmere dels i sammenheng med oppfølging av Pensjonskommisjonen, og dels i sammenheng med innføringen av skattereform

men. Det vises for øvrig til at departementet tar sikte på å vurdere et skille i minstefradraget slik at det gis ett større fradrag for lønnsinntekter enn for pensjonsinntekter, jf. avsnitt 7.3.2. En slik endring vil innebære en tilnærming mellom beskatningen av lønn og pensjon ved at skatten på lønnsinntekter blir redusert.

7.5 Nærmere om trygdeavgiften for næringsinntekt

For personlige næringsdrivende blir en andel av næringsinntekten gjennom delingsmodellen regnet som arbeidsinntekt. Denne inngår i personinntekten og skal i utgangspunktet derfor skatlegges på samme måte som lønn. Imidlertid betaler personlig næringsdrivende en høyere trygdeavgift på 10,7 pst. på næringsinntekter under 12 G (om lag 700 500 kroner i 2004). Dette har sammenheng med at det ikke betales arbeidsgiveravgift på næringsinntekter, i motsetning til på lønn, og at inntekter over 12 G ikke gir pensjonspoeng. For næringsinntekter utover 12 G er trygdeavgiften 7,8 pst. For næringsinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske er satsen i dag 7,8 pst. uansett nivå på inntekten. Dette har sammenheng med særskilte budsjett- og reguleringsiltak i disse næringene.

Skaugutvalget foreslår en provenynøytral omlegging av trygdeavgiften på næringsinntekt, ved å oppheve taket for høy sats på 12 G, samt å redusere satsen fra 10,7 pst. til 10,4 pst. Begrunnelsen for å oppheve taket på 12 G er delvis at det ikke finnes en tilsvarende avkortning av trygde- og arbeidsgiveravgifter for lønn, og delvis at det ikke er noen direkte sammenheng mellom innbetalt trygdeavgift og utbetalt pensjon. Det er i dag derfor mest rimelig å anse trygdeavgiften som en skatt. Utvalget mener at det er uheldig med en ulik behandling av nærings- og lønnsinntekter.

Departementet er i utgangspunktet enig i utvalgets vurderinger, og vil særlig peke på at en forskjellsbehandling av lønns- og næringsinntekter også er fordelingsmessig uheldig. Departementet vil vurdere å avvike taket for høy trygdeavgift i forbindelse med innfasingen av reformen i de årlige budsjettene. Dette må ses i sammenheng med reduksjonen i toppskattesatsen.

Det vises for øvrig til kapittel 9 om beregningsgrunnlaget for personinntekt i næring.

8 Aksjonærmodellen

8.1 Innledning

I dagens skattesystem er marginalsakten på arbeidsinntekter betydelig høyere enn på kapitalinntekter. Dette motiverer til å få arbeidsinntekter til å fremstå som kapitalinntekter, slik at skatten reduseres (inntektsskifting). For å skille arbeidsinntekter og kapitalinntekter ble delingsmodellen innført i 1992. Den økte satsforskjellen på arbeids- og kapitalinntekter etter 1992 har gjort det svært lønnsomt å tilpasse seg slik at en unngår deling. Delingsmodellen har også vist seg å være lite stabil over tid, med stadige lempninger både i fastsettelsen av beregnet personinntekt og i kriteriene for deling. Omfanget av tilpasninger illustreres av at andelen delingspliktige aksjeselskaper har gått ned fra 46 pst. i 1994 til 32 pst. i 2000. Delingsmodellen er også blitt mindre treffsikker i måten å skille ut faktisk arbeidsavkastning på. En indikasjon på dette er at over 70 pst. av delingspliktige aksjeselskaper får negativ beregnet personinntekt. Delingsmodellen oppfyller altså ikke lenger intensjonen om å beskatte arbeidsavkastningen til aktive eiere som personinntekt. Følgelig svekkes omfordelingen gjennom skattesystemet, og skattesystemet mister legitimitet fordi arbeidsinntekter skattlegges forskjellig avhengig av hvilken form de fremstår i.

Regjeringen mener at aksjeutbytte og gevinster (aksjeinntekter) utover skjerming, bør skattlegges som alminnelig inntekt og erstatte delingsmodellen for aksjonærer. Skjermingsbeløpet er aksjens kostpris multiplisert med risikofri markedsrente. Ubenyttet skjermingsbeløp akkumuleres, og tillegges neste års skjermingsgrunnlag.

Hvis en skatt på aksjeinntekter kombineres med reduserte skattesatser på arbeidsinntekter, vil det (på marginen) ha skattemessig liten betydning om aksjonæren tar ut arbeidsavkastning som lønn eller utbytte. Arbeidsavkastning som tas ut som utbytte i stedet for lønn, vil i prinsippet overstige skjermingsbeløpet og dermed bli skattlagt på personens hånd. På den måten vil en utbytteskatt bygge bro mellom person- og selskapsbeskatningen, og delingsmodellen kan avvikles for aksjeselskaper. Å erstatte delingsmodellen med en utbytteskatt med skjerming har gode fordelingsvirknin-

ger, ved at det sikrer en likere beskatning av arbeidsinntekter.

Regjeringen mener det er bedre å skattlegge høy avkastning som aksjonæren tar ut av selskapssektoren, enn å skattlegge formue uavhengig av den løpende avkastningen. Forslaget om utbytteskatt med skjerming må derfor også ses i sammenheng med forslaget om nedtrapping av formueskatten, jf. kapittel 12. Omlegging til uttaksbeskatning av aksjonærer kan også lette rammebetingelsene for gründervirksomhet, som kan være kjennetegnet ved dårlig likviditet i en oppstartsfase. Aksjonærmodellen vil ikke gi høyere skatt så lenge midlene beholdes i selskapssektoren.

Regjeringen legger vekt på prinsippet fra skattereformen 1992 om nøytralitet mellom hhv. investeringer og finansieringskilder. Dette oppnås langt på vei med Skaugeutvalgets foreslåtte aksjonærmodell, der kun avkastningen som overstiger risikofri avkastning, ilegges skatt. Aksjonærmodellen, slik den ble foreslått av Skaugeutvalget, gir imidlertid muligheter for enkelte uønskede tilpasninger. Den vil også være krevende å implementere og følge opp av skattemyndighetene, slik både Skaugeutvalget selv og høringsrunden har gitt klare signaler om. For å redusere tilpasningsmulighetene er det etter Regjeringens syn derfor nødvendig å begrense muligheten til å fremføre ubenyttet skjermingsbeløp etter at aksjen er realisert, jf. avsnitt 8.5.4. Dette avviker noe fra utvalgets forslag til aksjonærmodell.

Det legges opp til at personlig næringsdrivende og deltakerlignede selskaper beskattes løpende etter en kildebasert modell (skjermingsmodellen), med en skjerming etter samme prinsipp som i aksjonærmodellen, jf. kapittel 9. Skjermingsmodellen vil dermed erstatte delingsmodellen for disse virksomhetene.

Regjeringens forslag til utbytteskatt med skjerming innebærer en integrert beskatning av utbytter og gevinster. I kombinasjon med skattefrihet for utbytter og gevinster i selskapssektoren, jf. kapittel 10, vil det være mulig å avvikle dagens system med godtgjørelse og RISK. Det vil sikre at utbytte fra norske og utenlandske aksjer likebehandles. Dermed fjernes usikkerheten med hen-

syn til om reglene for beskatning av aksjeinntekter er i tråd med EØS-avtalen. Reglene vil dessuten bli mer like reglene i andre europeiske land. De økte administrative kostnadene knyttet til aksjonærmodellen må ses i sammenheng med den betydelige forenkling som følger av å oppheve delingsmodellen for aksjeselskaper, samt å oppheve godtgjørelses- og RISK-reglene.

I avsnitt 8.2 presenteres hovedtrekkene i Skaugeutvalgets forslag til aksjonærmodell, med vekt på utforming, økonomiske egenskaper og formålet med modellen. I avsnitt 8.3 er høringsinstansenes uttalelser presentert. I avsnitt 8.4 er departementets vurdering av aksjonærmodellen kort omtalt. Omgåelses- og tilpasningsmuligheter drøftes nærmere i avsnitt 8.5, med utgangspunkt i Skaugeutvalgets vurderinger av mulige problemer med modellen, og de innvendingene som kom fram i høringsrunden. Departementet foreslår her visse modifikasjoner av modellen.

8.2 Hovedtrekkene i Skaugeutvalgets forslag

8.2.1 Formål og utforming

Aksjonærmodellen er Skaugeutvalgets forslag til å integrere beskatningen av selskaper og personlige skattytere. Aksjonærmodellen er en uttaksmo- dell, hvor aksjeinntekter (utbytter og realiserte gevinster) til personer utover en risikofri rente beskattes som alminnelig inntekt.

Formålet med aksjonærmodellen er å øke den marginale beskatningen av aksjeinntekter, uten at bedriftenes investerings- og finansieringsbeslutninger påvirkes. Den delen av investeringens avkastning som overstiger avkastningen av en risikofri kapitalplassering, skattlegges som alminnelig inntekt på aksjonærens hånd. Beskatningen på aksjonærens hånd kommer altså i tillegg til vanlig overskuddsbeskatning i selskapet. Høy avkastning kan blant annet skyldes grunnrente, markeds- makt, bedre utnyttelse av arbeidskraft og bedre teknologi enn konkurrentene. Avkastningen av eiernes arbeidsinnsats som ikke tas ut som lønn, vil også beskattes på aksjonærens hånd.

Skjermingen i aksjonærmodellen skjer ved at aksjonæren gis et fradrag ved beskatningen av mottatt utbytte eller realisert gevinst. Fradraget beregnes som aksjens kostpris (skjermingsgrunnlaget) multiplisert med skjermingsrenten. Utvalget foreslår en skjermingsrente tilsvarende renten på 5 års statsobligasjoner, jf. avsnitt 10.3.4 i Skaugeutvalgets innstilling.

Modellen innebærer en lik skattemessig behandling av utbytte og gevinster. Ubenyttet skjermingsfradrag fremføres mot senere års aksjeinntekt. Ubenyttet skjermingsfradrag legges også til neste års skjermingsgrunnlag. I utvalgets forslag skal skattepliktig gevinst eller tap ved realisasjon av aksjer beregnes som utgangsverdi fratrukket kostpris, men hvor eventuell gevinst reduseres med tidligere ubenyttede skjermingsfradrag. Tap er fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Det gis kun fradrag for skjermingsfradrag inntil skattepliktig gevinst er lik null, dvs. en kan ikke få fradrag i alminnelig inntekt som følge av at ikke hele skjermingsfradraget rommes av den skattepliktige gevinsten. Den delen av ubenyttet skjermingsfradrag som ikke kommer til fradrag ved realisasjonen, kan i utvalgets forslag trekkes fra i andre aksjeinntekter eller fremføres med rente og fradras i senere skattepliktig aksjeinntekt. Utvalget vil ikke gi fradrag for ubenyttet skjermingsfradrag i alminnelig inntekt fordi det åpner for tilpasningsmuligheter, særlig i forhold til utflytting. Utvalgets forslag til aksjonærmodell innebærer med andre ord at skjermingen skjer separat så lenge aksjonæren eier aksjen, men det oppstår samordningsadgang når aksjen realiseres. Skjermingsrenten er nærmere omtalt i avsnitt 8.5.3. Fremføringsadgangen illustreres i boks 8.1.

Dagens RISK-regulering overflødiggjøres ved at ubenyttet skjermingsbeløp medregnes i de etterfølgende års skjermingsgrunnlag. Aksjonærmodellen gjør det derfor mulig å oppheve RISK-systemet for personlige aksjonærer.

8.2.2 Økonomiske egenskaper ved aksjonærmodellen

8.2.2.1 Investerings- og finansieringsnøytralitet

Ifølge økonomisk teori vil en investor gjennomføre investeringer med avtagende lønnsomhet, inntil avkastningen er lik (den finansielle) kapitalkostnaden for investeringen. Dersom utbytteskatten øker investorens kapitalkostnad, vil færre prosjekter bli gjennomført. Utbytteskatten er da ikke investeringsnøytral, og det oppstår et samfunnsøkonomisk tap fordi investeringer ikke blir gjennomført.

Ulike finansieringsformer har ulik kapitalkostnad. Verken kostnaden ved lån eller tilbakeholdt overskudd vil bli direkte påvirket av en utbytteskatt. Heller ikke finansiering fra utenlandske aksjonærer som ikke er pålagt norsk utbytteskatt, vil bli påvirket. En utbytteskatt, selv uten skjerming, vil derfor ikke øke kapitalkostnaden når den marginale investeringen (den investeringen som

Boks 8.1 Fremføringsadgangen i utvalgets forslag til aksjonærmodell

Fremføringsadgangen i utvalgets forslag til aksjonærmodell kan illustreres med følgende eksempel:

Hvis kostprisen på aksjen er 2000, og skjermingsrenten er 5 pst., kan eieren ta ut inntil 100 i utbytte uten skatt dette året. Dersom han avstår fra å ta ut utbytte, øker grunnlaget for beregningen av neste års skjermingsfradrag til $2000 + 100 = 2100$. Neste år kan han dermed ta ut 100 (tidligere ubenyttet skjermingsfradrag) + 105 (årets skjermingsfradrag) = 205 i utbytte uten skatt. Utbytte utover dette blir skattlagt med 28 pst.

Tabell 8.1

Kostpris	2000
Skjermingsbeløp år 1 (5 pst. av 2000)	100
Skjermingsgrunnlag år 2	2100
Skjermingsbeløp år 2 (100 + 5 pst. av 2100)	205

Dersom aksjonæren ikke tar ut utbytte og aksjen realiseres i år 2, eksempelvis for 1500, er tapet på 500 fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Ubenyttet skjermingsbeløp på 205 kan samordnes med andre aksjeinntekter dette året, eller fremføres (med rente) mot senere års aksjeinntekter.

Tabell 8.2

Kostpris	2000
Skjermingsbeløp år 1 + år 2	205
Realisasjonspris	1500
Tap (kostpris – realisasjonspris)	500
Frdrag for tap i alminnelig inntekt	500
Fremførbart ubenyttet skjermingsbeløp	205

Det fremgår av avsnitt 8.5.4 at departementet ikke vil åpne for fremføring eller samordning av ubenyttet skjermingsfradrag etter realisasjon av aksjen.

akkurat blir akseptert) finansieres gjennom kilder som ikke påvirkes av den norske utbytteskatten. For selskaper med god tilgang på disse finansieringskildene påpeker derfor utvalget at utformingen av et eventuelt skjermingsfradrag har liten betydning.

For selskaper som er avhengig av norsk egenkapital, kan imidlertid kapitalkostnaden øke med en utbytteskatt. En utbytteskatt som reduserer det investoren sitter igjen med etter skatt, vil heve kravet til avkastning (før skatt) på investeringen. Det betyr at marginale prosjekter rammes, og dermed at færre prosjekter som er avhengig av norsk egenkapital, kan realiseres. Nyetablerte bedrifter er trolig i større grad avhengig av norsk egenkapital som finansieringskilde enn større, etablerte selskaper. En utbytteskatt som øker kostnaden ved egenkapital, kan videre føre til at gjeldsandelen øker og dermed til lavere soliditet i selskapet.

Ved utformingen av aksjonærmodellen har utvalget lagt vekt på prinsippet om investerings- og finansieringsnøytralitet. Derfor har utvalget foreslått en utbytteskatt med skjerming. Skjermingsfradraget, som kan trekkes fra aksjeinntekt ved beregning av skattegrunnlaget for utbytteskatten, er kostprisen på aksjen multiplisert med en skjermingsrente. Utvalget fremholder at modellen vil virke nøytralt dersom skjermingsrenten settes lik risikofri rente etter skatt. Bruken av risikofri rente som skjermingsrente forutsetter imidlertid at aksjonæren får fullt fradrag for ubenyttet skjermingsbeløp, uavhengig av avkastningen på de investeringene som blir gjennomført.

8.2.2.2 Nøytralitet mellom virksomhetsformer

For å oppnå størst mulig skattemessig nøytralitet mellom organisasjonsformer, mener utvalget at en i oppfølgingsarbeidet bør vurdere muligheten for å innføre en form for uttaksmodell også for virksomheter som ikke er aksjeselskap. En modell tilsvarende aksjonærmodellen kan vanskelig overføres direkte til deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak, da det etter gjeldende regler ikke er noe system for å identifisere uttak fra slike foretak. Uttaksbeskatning krever at det rent teknisk trekkes et skille mellom uttatt og tilbakeholdt overskudd. Dette vil innebære et helt nytt prinsipp for beskatning av deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak. Dersom disse virksomhetsformene skal beskattes etter et uttaksprinsipp, må uttak av avkastning utover skjermingsrenten kunne identifiseres i virksomhetens regnskap. Både enkeltpersonforetak og deltakerlignende selskaper fører normalt regnskap for virksomheten.

Utvalget fant derfor grunn til å tro at selve etableringen av en konto for uttak med rett til godtgjørelse, ikke vil være mer komplisert å gjennomføre for enkeltpersonforetak og deltakerlignede selskaper enn for aksjeselskaper.

Utvalget mener imidlertid at det i praksis neppe vil være noe betydelig nøytralitetsproblem om aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper beskattes etter en uttaksmodell, mens enkeltpersonforetak beskattes etter en kildemodell. Fordi det i en kildemodell foretas løpende beskatning av overskuddet, peker utvalget på at følgende forutsetninger må være oppfylt for å oppnå nøytralitet:

- marginalsikten på næringsinntekten fra enkeltpersonforetaket tilsvarer skatten på utbytte på marginen
- skattesatsen på kapitalinntekter er den samme i og utenfor selskapet
- personlig næringsdrivende er ikke kreditrasjonert

Med utvalgets forslag til satsstruktur er de to første betingelsene oppfylt. Problemet er først og fremst at personlig næringsdrivende kan være kreditrasjonert, og følgelig at periodiseringen av skatten får betydning. Utvalget mener derfor at en bør ha som siktemål å innføre uttaksbeskatning også for enkeltpersonforetak. Utvalget tviler på at en vil oppnå tilstrekkelig likebehandling av ulike selskapsformer uten å innføre en modell tilsvarende aksjonærmodellen for alle foretaksformer.

8.2.2.3 Forholdet til utlandet

Dagens skattesystem favoriserer aksjer i norske selskaper i forhold til aksjer i utenlandske selskaper. Utbytter fra utenlandske selskaper til norske personlige aksjonærer beskattes i dag med 28 pst., uten at aksjonæren har krav på godtgjørelse for skatt betalt av selskapet. Aksjonæren har imidlertid krav på kreditfradrag for eventuell kildeskatt som er betalt i utlandet. Gevinster på aksjer i utenlandske selskaper skatlegges også med 28 pst. Det foretas ingen RISK-regulering av inngangsverdien på slike aksjer.

Aksjonærmodellen likebehandler i utgangspunktet investeringer i norske og utenlandske selskaper. Med aksjonærmodellen vil aksjeinntekter fra utenlandske selskaper til norske personlige aksjonærer bli lempeligere beskattet enn i dag. Aksjeinntekter fra utenlandske selskaper vil kun være skattepliktig i Norge i den grad inntektene overstiger skjermingsfradraget. Den totale skattebelastningen på slike inntekter vil blant annet avhenge av selskapsskatten i det aktuelle landet.

Er denne lavere enn 28 pst., vil skattebelastningen være lavere enn for en tilsvarende investering i et norsk selskap, og motsatt.

8.3 Høringsinstansenes synspunkter

Høringsinstansenes syn på aksjonærmodellen er sprikende. Blant dem som går i mot aksjonærmodellen, legges det gjennomgående vekt på modellen er komplisert. Flere av disse er av den oppfatning at en innstrammet delingsmodell er en bedre løsning enn forslaget til aksjonærmodell. Enkelte viser også til at en uttaksmodell vil være vanskelig å gjennomføre for deltakerlignede selskaper, og at hensynet til lik behandling av ulike selskapsformer derfor taler mot aksjonærmodellen.

De som støtter forslaget til en aksjonærmodell, vektlegger gjennomgående modellens nøytralitetsegenskaper. Flere av disse høringsinstansene har imidlertid kritiske merknader til hvordan skjermingsgrunnlaget og skjermingsrenten er foreslått fastsatt. Dette gjelder særlig at skjermingsrenten er satt for lavt, og at det bør gis et risikotillegg i skjermingsrenten. Enkelte knytter også støtten til aksjonærmodellen opp til avvikling av formueskatten.

Flere av høringsinstansene er positive til forslaget til aksjonærmodell. *Finansnærings Hovedorganisasjon* mener at modeller som skatlegger avkastning utover en beregnet alternativavkastning, best ivaretar hensynet til nøytralitet i beskatningen av arbeidsinntekt og kapitalinntekt for personer, nøytralitet ved valg av selskapsform, nøytralitet ved valg av investerings- og finansieringsform, forenkling av regelverket samt begrensning av omgåelses- og tilpasningsmuligheter. Dersom det viser seg at det blir administrativt vanskelig å gjennomføre aksjonærmodellen, tilrår de en utredning av KAF-uttaksmodellen, jf. kapittel 11. *Sparebankforeningen* gir støtte til aksjonærmodellen, selv om de ser at det er uheldige sider ved en slik modell. Også *Den Norske Forleggerforening*, *Fiskebåtredere-rens Forbund* og *Norges Fiskarlag* støtter utvalgets forslag til aksjonærmodell.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er av den oppfatning at en uttaksmodell til erstatning for dagens delingsmodell bare kan aksepteres dersom formuesbeskatning på aksjer blir avviklet. NHO fremholder at aksjonærmodellen prinsipielt sett har flere gode sider. Dette gjelder særlig skjermingen av en normalavkastning, som vil kunne sikre nøytralitet i forhold til banksparing. Det foreslåtte skjermingsfradraget er etter NHOs oppfatning alt

for lavt. Dette gjelder både grunnlaget og renten, som er foreslått uten risikotillegg.

NHO påpeker at modellen innebærer store administrative utfordringer både for næringslivet og for ligningsetaten. Komplexiteten må imidlertid veies opp mot modellens nøytralitetssegenskaper. Det legges til grunn at dersom

«selve aksjonærmodellen forbedres når det gjelder skjermingsgrunnlaget og skjermingsrenten, og man får på plass et praktisk system som gjør det mulig å administrere regelverket, er det NHOs oppfatning at aksjonærmodellen vil kunne bli en bedre løsning enn en skjerpet og fortsatt delingsmodell som vil kunne ramme langt flere enn i dag».

Også *Norges Rederiforbund* og *Abelia* er positive til aksjonærmodellen under forutsetning av at formuesskatten avvikles.

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening mener at aksjonærmodellen er en teoretisk forståelig og akseptabel modell, og at en uttaksmodell er å foretrekke fremfor en kildemodell. Aksjonærmodellen har begrenset innvirkning på kapitalmobiliteten, idet den ikke rammer aksjeselskap som mottar aksjeutbytte. I tillegg antar de at aksjonærmodellen ivaretar hensynet til finansierings- og investeringsnøytralitet. Forutsetningen for å akseptere aksjonærmodellen er imidlertid at skjermingsrenten settes vesentlig høyere enn det Skaugeutvalget foreslår.

Den Norske Advokatforeningen er enig med Skaugeutvalget i at dagens delingsmodell bør erstattes med en uttaksmodell, men uttrykker skepsis til aksjonærmodellen fordi den fremstår som meget komplisert.

Enkelte av høringsinstansene avviser ikke aksjonærmodellen, men mener den må utredes bedre.

Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) ser at aksjonærmodellen har enkelte positive elementer. De mener at det ideelt sett bør være en felles modell for beskatning av alle virksomhetstyper. De støtter Skaugeutvalgets syn om at dette må utredes nærmere. Inntil videre utredning er gjennomført, mener de at en innstrammet delingsmodell i retning av slik den var ved innføring i 1992, kan være et alternativ.

Bedriftsforbundet konkluderer med at:

«aksjonærmodellen innebærer vesentlige fordeler i forhold til dagens kildemodell, men den må endres på vesentlige punkter for å få til et mer effektivt skattesystem.»

Bedriftsforbundet mener at en innstrammet delingsmodell ikke er veien å gå. De anbefaler

departementet å utrede Spare- og investeringsmodellen (SI-modellen) nærmere, jf. kapittel 11.

Norges Skogeierforening synes Skaugeutvalgets forslag er interessant. De påpeker at aksjonærmodellen ser ut til å være komplisert og ressurskrevende, og at en rekke konsekvenser ved å innføre en slik modell ikke er utredet.

Norske Siviløkonomers Forening er enig i Skaugeutvalgets forslag under forutsetning av at aksjonærmodellen blir bedre utredet. Fram til modellen er bedre utredet, mener de at delingsmodellen med enkelte innstramninger bør videreføres.

Den Norske Revisorforening mener at delingsmodellen, med eventuelle nødvendige endringer, må opprettholdes for alle selskapsformer inntil det foreligger en bedre utredet modell enn aksjonærmodellen. Den foreslåtte aksjonærmodellen er etter deres mening ikke tilstrekkelig nøytral i forhold til valg av selskapsform og ved behandlingen av ulike kapitalinntekter. Den Norske Revisorforening foreslår videre at man gjør skatten på den beregnede personinntekten under delingsmodellen om til en selskapsskatt, slik at skatten blir utlignet på selskapet og ikke på den aktive aksjonæren.

Flere av høringsinstansene avviser forslaget til aksjonærmodell.

Skattedirektoratet frarår sterkt å innføre en aksjonærmodell som foreslått. Deres hovedinnvending er at modellen er komplisert. De uttaler blant annet:

«Direktoratet vil sterkt fraråde innføringen av en aksjonærmodell som foreslått, både av hensyn til skattyterne og av hensyn til de betydelige forvaltningsmessige konsekvensene vi mener at regelverket vil gi. For at skattesystemet og forvaltningen av det skal fungere på en god måte er det etter departementets oppfatning et sentralt mål at skattereglene er mest mulig forståelige, og at de aksepteres av skattyterne. Vi finner at det foreslåtte regelverket 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. Vi har også kommet til at aksjonærmodellen vil bli svært komplisert og ressurskrevende å håndheve for ligningsmyndighetene.»

Skattedirektoratet peker videre på at det etter Skaugeutvalgets forslag vil være behov for å beholde hele det eksisterende regelverket knyttet til aksjebeskatningen (RISK, godtgjørelse m.m. for selskapsaksjonærer) i tillegg til det nye regelverket vedrørende aksjonærmodellen. Samlet sett blir regelverket komplisert og ressurskrevende å forvalte. Direktoratet finner det vanskelig å gå inn for

en aksjonærmodell når tilsvarende modeller for deltakerlignede selskap og enkeltpersonsforetak ennå ikke er utredet. De finner videre at det i alle tilfeller er lite heldig at det selv med uttaksmodeller for disse foretakstypene åpenbart vil bli snakk om forskjellige regelsett for henholdsvis aksjeselskaper, deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak.

Storbedriftenes Skatteforum, Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon, Norsk Øko-Forum og Norges Bondelag er av den oppfatning at en forbedret delingsmodell er en bedre modell for å integrere person- og næringsbeskatningen enn aksjonærmodellen.

Norsk Tjenestemannslag – Skatt er av den oppfatning at en innstrammet delingsmodell kombinert med en generell utbyttebeskatning er best egnet til å integrere person- og næringsbeskatningen. En slik modell vil i større grad enn aksjonærmodellen bidra til forutsigbarhet, omfordeling og enkelhet.

IKT-Norge mener at delingsmodellen må opprettholdes som modell for integrering av person- og næringsbeskatningen. Reduserte satsforskjeller mellom kapitalinntekt og arbeidsinntekt muliggjør en videreføring av delingsmodellen selv om den har svakheter. Aksjonærmodellen er for komplisert etter deres syn. Skaugeutvalget har dermed ikke fulgt opp det mandatet de har fått.

Norsk Investorforum anbefaler SI-modellen, som de selv har utarbeidet, som modell for å integrere person- og næringsbeskatningen.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) har innvendinger mot utvalgets forslag til løsning på problemene med dagens delingsmodell. LO mener det er grunn til å tro at Skaugeutvalgets forslag lider av mange av de samme svakheter som dagens delingsmodell. LO viser også til at SI-modellen kunne vært bedre utredet.

Akademikerne er uenig med Skaugeutvalget i at aksjonærmodellen er den beste modellen for å integrere person- og næringsbeskatningen. Akademikerne mener at løsningen er et flatere skattesystem hvor marginals-katten på arbeidsinntekt reduseres slik at den nærmer seg skattesatsen for kapitalinntekter. De er i den sammenheng mot at skattesatsen på kapitalinntekter skal økes, og viser til hensynet til internasjonal konkurransevne og faren for utflytting av kunnskapsbedrifter til utlandet. Akademikerne mener videre at det må være et mål å ha samme skattemodell for ulike selskapsformer.

Dine Penger foreslår at man fjerner toppskatten på arbeidsinntekt helt istedenfor å innføre aksjonærmodellen. Dagens delingsmodell kan da etter

deres syn opprettholdes. En slik løsning vil bidra til økt investeringslyst blant gründere.

Norske Sivilingeniørers Forening avviser både aksjonærmodellen og en innstrammet delingsmodell som modeller for å integrere person- og næringsbeskatningen. De synes det er et bedre alternativ å beholde delingsmodellen slik den er i dag. Norske Sivilingeniørers Forening erkjenner imidlertid at aksjonærmodellen har positive sider. Arbeidet med aksjonærmodellen bør derfor fortsette slik at den kan bli et bedre alternativ enn dagens delingsmodell.

Oslo Børs ber om at det gjøres unntak for børsnoterte finansielle instrumenter dersom aksjonærmodellen innføres.

Næringsforeningen i Trondheim mener at aksjonærmodellen ikke er en egnet modell for å integrere beskatningen av arbeidsinntekt og næringsinntekt. De anser modeller hvor ulike virksomhetsformer behandles skattemessig likt som de beste løsningene.

Departementet har i tillegg til høringsuttalelsene engasjert First Securities til å vurdere de praktiske egenskapene til utvalgets forslag til aksjonærmodell. Rapporten er et uttrykt vedlegg til denne stortingsmeldingen, og er publisert på Finansdepartementets hjemmeside. Rapporten konkluderer med at det fryktes stor grad av tilpassning til modellen, og at den vil kunne ha konsekvenser for bedriftenes finansiering og eiersammensetning.

8.4 Departementets vurdering av aksjonærmodellen

Et problem i dagens skattesystem er at det er blitt lønnsomt, og for flere grupper relativt enkelt, å få arbeidsinntekter til å fremstå som kapitalinntekter. Dette skyldes at forskjellen i marginals-katt på arbeids- og kapitalinntekter er blitt stor, og at delingsmodellen er blitt mer lempelig. Departementet mener at aksjonærmodellen, i kombinasjon med en reduksjon i de høyeste marginals-kattesatsene på arbeidsinntekter (jf. kapittel 7), er en god løsning på problemet med slik inntektsomdanning.

Aksjonærmodellen vil erstatte delingsmodellen for aksjeselskaper. Dette vil bidra til en mer rettferdig inntektsbeskatning fordi samme type inntekt i større grad blir beskattet likt, uavhengig av i hvilken form de fremstår. Aksjonærmodellen vil også gjøre dagens RISK- og godtgjørelsessystem for personlige aksjonærer overflødig. Med forslaget om fritak for utbytte- og gevinstbeskatning mellom selskaper (jf. kapittel 10), vil RISK- og godtgjørel-

sessystemet kunne avvikles helt. Dette vil innebære likebehandling av investeringer foretatt i Norge og i utlandet, og således oppfylle de forpliktelser Norge har etter EØS-avtalen på dette punktet.

Med aksjonærmodellen fjerner en seg fra det prinsipielle utgangspunktet for delingsmodellen om at all arbeidsavkastning skal skattlegges formelt likt, ettersom aktive eiere ikke lenger vil få beregnet en arbeidsavkastning. Departementet mener likevel at aksjonærmodellen i praksis vil være langt mer treffsikker enn delingsmodellen når det gjelder å sikre en lik beskatning av reell arbeidsavkastning. Også eiere som i dag er passive, vil med aksjonærmodellen i prinsippet kunne bli skattlagt for avkastning som skyldes andre eieres arbeidsinnsats. Dette er imidlertid ikke en utilsiktet virkning av modellen, da dette er en meravkastning som i prinsippet kan skattlegges uten at det oppstår vridninger. Dette er de samme prinsippene som legges til grunn for skjermingsmodellen som foreslås for virksomhetsformer som ikke er aksjeselskap, jf. kapittel 9. Aksjeinntekter over skjermingsbeløpet skal inngå i alminnelig inntekt, og vil ikke danne grunnlag for opptjening av pensjonspoeng i folketrygden, i motsetning til beregnet personinntekt i skjermingsmodellen.

Aksjonærmodellen innebærer at hovedtrekene i det duale inntektsskattesystemet med en lav og flat skattesats på selskapsoverskudd og annen kapitalinntekt, i kombinasjon med en progressiv arbeidsbeskatning, kan videreføres. Etter departementets vurdering er aksjonærmodellen i god overensstemmelse med de grunnleggende prinsipper for skattereformen 1992. Disse prinsippene bør etter departementets syn videreføres. Det er viktig for verdiskapingen at kapitalbeskatningen er nøytralt utformet, slik at kapitalen investeres der den kaster mest av seg for samfunnet.

Departementet mener likevel at det er behov for å modifisere aksjonærmodellen noe i forhold til utvalgets forslag, jf. avsnitt 8.5.4. Enkelte elementer i aksjonærmodellen vil være vanskelig å implementere uten at det åpner for omgørelser og tilpasninger. Særlig gjelder dette tilpasninger via såkalte årsskiftehandler, mulighet for å ta ut avkastning som renter på lån, og omgørelsesmuligheter knyttet til utlandet.

Dersom aksjonærmodellen innføres med utvalgets forslag til fradrag for ubenyttet skjerming, mener departementet at det vil åpne for såkalte årsskiftehandler, jf. boks 8.2. Særlig vil dette bli et problem dersom selskapsaksjonærer blir fritatt for gevinst- og utbytteskatt, slik det foreslås i kapittel 10. Departementet foreslår derfor at fremførings-

adgangen for ubenyttet skjermingsfradrag begrenses til den enkelte aksje. Dersom skjermingsfradraget overstiger gevinsten ved salg av aksjen, vil det ubenyttede skjermingsfradraget bortfalle. Dette vil svekke modellens nøytralitetsegenskaper noe, men er etter departementets syn nødvendig for å forhindre tilpasninger hvor motivet er å unngå skatt.

I tråd med utvalgets forslag mener departementet at høye renter på lån fra personer til selskaper bør ekstrabeskattes. Utvalget antyder at skjermingsrenten for denne type lånerenter bør ligge noe over den risikofrie renten, hvilket medfører at skjermingsrenten for aksjekapital og lån blir forskjellig. Departementet vil påpeke at skjermingsrenten for lån har en annen begrunnelse enn skjermingsrenten for aksjekapital. Ekstrabeskatningen av slike lån skal forhindre muligheten for å ta ut aksjeinntekter som renter, og bør derfor ikke ramme lån inngått på markedsmessige vilkår, jf. avsnitt 8.5.1. Ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til lån bør heller ikke kunne fremføres. Departementet slutter seg til utvalget på dette punktet.

8.5 Nærmere om omgørelses- og tilpasningsmuligheter mv.

8.5.1 Forholdet mellom egenkapital og fremmedkapital

Skaugeutvalget fremhever at innføring av en skatt på utbytte kan gi skattytere incentiver til å yte lån til selskapet i stedet for å skyte inn egenkapital. Hensikten vil være å spare skatt ved å ta ut overskudd gjennom høye renter i stedet for som utbytte. Renter vil bli skattlagt på aksjonærens hånd, men vil være en fradragsberettiget kostnad for selskapet, slik at samlet skatt på renter blir 28 pst.

Det kan være legitime årsaker til at renten på lån settes forholdsvis høyt, for eksempel lav soliditet i selskapet. Verken bestemmelsene om interessefelleskap eller den ulovfestede regelen om gjennomskjæring vil gi grunnlag for å omklassifisere renter til utbytte, når en tilsvarende avtale kunne vært inngått mellom uavhengige parter (armlengdeprinsippet). Det vil være svært vanskelig for skattemyndighetene å vurdere om en høy rente skyldes reelle forhold eller omgørelse av utbytteskatten.

Utvalget foreslår å avhjelpe dette problemet ved å ilegge skatt også på renteinntekter på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper, der disse overstiger en sjablonmessig fastsatt rente. Et spørsmål i den forbindelse er om en regel om skatt

på renteinntekter skal være begrenset til lån fra aksjonær, eller om det skal gjelde personlige lån til selskaper generelt. Utvalget peker på at en låneavtale kan inneholde vilkår som gjør at den i praksis fungerer som et aksjonærforhold, for eksempel der lånet kombineres med rett til å få utstedt aksjer, eller der renten helt eller delvis avhenger av selskapets overskudd eller utbytteutdelinger. En låneavtale kan også inneholde vilkår som fratar selskapsorganet den reelle styringsretten, og således innebære en maktforskyvning.

Dersom en skal skille mellom ulike låneavtaler, vil det i praksis bli vanskelig å finne gode avgrensningskriterier for når lånevilkårene tilsier skattlegging på ordinær måte, og når de tilsier at renten bør skattlegges som utbytte. I tillegg vil det kunne oppstå betydelige kontrollproblemer. Dette tilsier at alle renteinntekter over et visst nivå på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper, bør beskattes på linje med utbytte. Utvalget foreslår at dette skal gjelde lån fra personlige skattytere uavhengig av om långiver er aksjonær eller ikke.

Utvalget peker på at en beskatning av renter på lån vil kunne få konsekvenser for obligasjonsmarkedet. Det er ikke uvanlig at renten på obligasjonslån ligger betydelig høyere enn den skjermingsrenten en bør legge til grunn i aksjonærmodellen. Utvalget mener derfor at en bør vurdere å unnta børsnoterte finansieringsinstrumenter fra ekstrabeskatning. Utvalget viser til at formålet ikke er å beskatte denne type renteinntekter generelt, men å unngå vridninger fra egenkapitalfinansiering over til andre former for finansiering. Det er liten grunn til å tro at en utbytteskatt vil gi slike motiver for børsnoterte selskaper, og faren for omgåelser er derfor liten i disse selskapene. Låneinstrumenter kan imidlertid ha store likhetstrekk med egenkapital i børsnoterte selskaper, og utvalget mener derfor at dersom en unntar børsnoterte finansieringsinstrumenter fra ekstrabeskatning, bør en også vurdere å unnta børsnoterte selskaper fra aksjonærmodellen.

Departementet er enig med utvalget i at det med aksjonærmodellen er nødvendig å ekstrabeskatte renteinntekter på lån fra personlige skattytere til aksjeselskap, når renten på lånet er over et visst nivå. Også renter på lån fra personer til børsnoterte selskaper, herunder lån via børsfinansierte låneinstrumenter, bør ilegges en slik ekstrabeskatning med skjerming. Departementet mener, i likhet med utvalget, at ubenyttet skjermingsbeløp for denne type renteinntekter ikke skal kunne fremføres, og at skjermingsrenten bør inkludere et risikotillegg. Departementet vil vurdere fastsettelsen av dette tillegget nærmere.

8.5.2 Utflytting

I den grad overskudd holdes tilbake i selskapene, vil det med aksjonærmodellen kunne bygges opp store latente skatteforpliktelser. Dersom aksjonærene flytter utenlands med den følge at skatteplikten til Norge opphører, vil utdelt utbytte kun ilegges kildeskatt. Kildeskatten er etter intern rett 25 pst., men er i de fleste skatteavtaler redusert til 15 pst. I mange avtaler er satsene ytterligere redusert når mottaker er et selskap som eier en viss prosentandel av selskapets kapital. Det kan også være aktuelt å vurdere ytterligere begrensninger i den internrettslige hjemmelen til å ilegges kildeskatt i forbindelse med innføringen av aksjonærmodellen for personer og fritaksmodellen i selskapssektoren. Videre vil gevinster ved salg i utgangspunktet være skattepliktig i fem år etter at skattyter har emigrert. Denne regelen er imidlertid tilsidesatt i flere av skatteavtalene, og gevinstene kan i så fall realiseres skattefritt idet skattyter flytter ut.

Utvalget foreslår en viss begrensning i fradrag retten for ubenyttet skjermingsfradrag. Etter utvalgets forslag skal ubenyttet skjermingsfradrag bare kunne føres mot aksjeinntekt, og ikke mot alminnelig inntekt generelt, også etter realisasjon av aksjen. En kunne ellers tilpasse seg slik at en først får fradrag for ubenyttet skjermingsfradrag i alminnelig inntekt, for deretter å ta med seg avkastning over skjermingsfradraget på sine øvrige investeringer ut av landet. Med den foreslåtte begrensningen fjernes ikke motivet til å flytte ut for å unngå skatt på høy aksjeavkastning, men en unngår at aksjonæren gjennom slike tilpasninger i praksis kan redusere den samlede skatten på aksjeinntekter til *under* 28 pst.

Utvalget drøfter innføring av en *utflyttingsskatt* som en mulig løsning for å redusere motivene til å realisere gevinster til lav eller ingen beskatning i utlandet. Opptjente, men urealiserte, aksjegevinster vil da bli beskattet når en aksjonær flytter ut av norsk beskatningsområde. Det pekes på at det er knyttet usikkerhet til om en slik utflyttingsskatt er i tråd med EØS-avtalen. I den forbindelse vises det til at fransk høyesterett har bedt EF-domstolen om en prejudisiell uttalelse om lovligheten av enkelte vilkår knyttet til den franske utflyttingsskatten. På bakgrunn av usikkerheten om EØS-avtalens betydning for dette spørsmålet, foreslår ikke utvalget en slik utflyttingsskatt. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid spørsmålet vurderes nærmere når den prejudisielle uttalelsen fra EF-domstolen foreligger.

I dom av 11. mars 2004 konkluderte EF-domstolen med at de franske reglene om utflyttings-

skatt, slik den var utformet, ikke var i tråd med EF-traktatens bestemmelser om fri etableringsrett.

Departementet vil vurdere nærmere hvilke begrensninger denne dommen setter for muligheten til å innføre en eventuell utflyttingsskatt. Departementet vil imidlertid også peke på at det er den *samlede* beskatningen som er relevant for om en skattyter velger å emigrere. Slike motiver vil derfor kunne motvirkes av andre endringer i skattereformen, som for eksempel en nedtrapping, og etter hvert avvikling, av formuesskatten. Departementet anser det som viktig at den samlede aksjonærbeskatningen i Norge holdes på et rimelig nivå i forhold til andre land.

8.5.3 Fastsettelse av skjermingsrenten

Skaugeutvalget viser til at den riktige skjermingsrenten i aksjonærmodellen, også for investeringer i næringsvirksomhet som er usikre, er den risikofrie renten. Skjerming basert på en risikofri rente er tilstrekkelig til å gjøre utbytteskatten nøytral, selv om usikre investeringer som selskapet gjennomfører må ha en forventet avkastning som reflekterer denne usikkerheten. Avkastningskravet for usikre investeringer består av risikofri rente pluss et risikotillegg. Dersom den forventede risikjusterte avkastningen realiseres, vil det utlignes skatt på aksjonærens hånd. Det kan se ut som en marginal, men risikabel, investering ikke er tilstrekkelig skjermet, og at skjermingsrenten skulle hatt et risikotillegg. Likevel er den riktige skjermingsrenten risikofri rente, også for usikre investeringer. Forutsetningen er at skatten på aksjeinntekt er symmetrisk rundt skjermingsrenten. Det betyr at dersom avkastningen er *under* skjermingsrenten, skal denne differansen være fradragsberettiget på samme måte som avkastning *over* skjermingsrenten er skattepliktig. Denne differansen tilsvarer ubenyttet skjermingsfradrag. Når skatten følger både høyere og lavere avkastning på denne måten, medfører det i realiteten at staten bærer en del av investeringens risiko, m.a.o. at det er implisitt fradrag for risiko. Da kan det ikke også gis et risikotillegg i skjermingsrenten. Det ville i tilfelle innebære fradrag for risiko to ganger.

En annen måte å se dette på er å betrakte utbytteskatten som en obligatorisk deling av all avkastning over og under skjermingsrenten med staten. Staten har en andel på 28 pst., og investors andel er 72 pst. Staten tar da gjennom beskatningen en tilsvarende andel av risikoen for at avkastningen blir høyere eller lavere enn skjermingsrenten. Dersom den usikre investeringen realiserer forventet

avkastning, vil utbytteskatten utgjøre statens andel av risikopremien.

Resonnementet forutsetter som nevnt at utbytteskatten er symmetrisk. For å oppnå symmetri er det nødvendig at utslagene under skjermingsfradraget får en skattedekning svarende til umiddelbart fradrag mot 28 pst. skatt. Det oppnås gjennom fremføring med rente av ubenyttet skjermingsfradrag mot senere aksjeinntekt. Men det er avgjørende at det kommer fremtidig aksjeinntekt som er tilstrekkelig til å dekke det fremførte skjermingsfradraget.

I aksjonærmodellen vil ubenyttet skjermingsfradrag ett år legges til skjermingsgrunnlaget neste år, jf. boks 8.1. Det tilsvarer fremføring med risikofri rente. Utvalgets forslag til aksjonærmodell innebærer begrensninger i muligheten til å kunne nyttiggjøre seg fremførte skjermingsgrunnlag. Det vil kunne oppstå situasjoner med tap eller med for lav avkastning til at en får fullt fradrag for det ubenyttede skjermingsfradraget. Likevel mener utvalget at bruddet på forutsetningen om nøytralitet ikke er så alvorlig at det bør gi seg særlig utslag i skjermingsrenten. Utvalget foreslår en skjermingsrente svarende til renten på 5 års statsobligasjoner, som inneholder et lite risikotillegg.

Departementet foreslår at ubenyttet skjermingsfradrag ikke skal kunne samordnes med annen aksjeinntekt etter at aksjen er realisert. Det er en ytterligere begrensning i muligheten til å anvende skjermingsfradraget i forhold til utvalgets forslag. Utbytteskatten vil derfor ikke være helt nøytral. Departementet har vurdert om det bør kompenseres for dette ved et risikotillegg i skjermingsrenten, eventuelt et høyere risikotillegg enn det utvalget foreslår. Et slikt risikotillegg vil ikke fullt ut kunne kompensere for begrensningene i å anvende skjermingsfradraget, men vil likevel redusere skattebelastningen for en investering finansiert med ny aksjekapital.

Departementet har lagt vekt på at et risikotillegg i skjermingsrenten vil føre til nye skjevheter. Med et risikotillegg vil det bli interessant å inkludere investeringer med lav risiko i selskapet. For eksempel kan en aksjonær foretrekke å ha bankinnskudd i selskapet fremfor på personlig hånd. Ved å tilføre selskapet ny aksjekapital som settes i banken, vil han få økt sitt skjermingsgrunnlag med kapitalinnskuddet. Skjermingsfradrag basert på en rente med risikotillegg gir da mulighet til å skjerme andre aksjeinntekter i tillegg til det utbyttet som har grunnlag i avkastningen på bankinnskuddet. Avkastningskravet for en usikker investering blir dermed avhengig av om investor kan

kombinere investeringen med en risikofri kapitalplassering.

En annen variant er å utsette utbyttebetaling og i stedet foreta en risikofri investering på selskapets hånd (for eksempel i form av et bankinnskudd). En slik økning av skjermingsgrunnlaget gjennom en «sikker plassering» burde bare gis en risikofri skjermingsrente. Dersom skjermingsrenten har et risikotillegg, vil dette tillegget gi en ekstra avkastning på den risikofrie plasseringen i form av en mulighet til å redusere skatten på andre aksjeinntekter. Det er ingen grunn til at skattesystemet skal tilby slike sikre sparemuligheter med avkastning over en risikofri rente.

Departementet vil påpeke at aksjonærmodellen har en vid fremføringsadgang, selv med de begrensningene som foreslås. Oppreguleringen av skjermingsgrunnlaget med ubenyttet skjermingsbeløp tilsvarer en fremføring med rente, i motsetning til skattesystemet generelt, som bygger på et nominalistisk prinsipp.

Departementet har på dette grunnlag kommet til at skjermingsrenten bør være en risikofri rente. Renten skal være etter skatt på alminnelig inntekt. Grunnen til dette er at aksjonæren må betale skatt ved alternative plasseringer, samtidig som utbetalt utbytte allerede er skattlagt på bedriftens hånd. En risikofri investering vil dermed gi samme avkastning etter skatt uavhengig av om den finner sted via et selskap som gir utbytte, eller ved en alternativ plassering som investor gjør direkte i finansmarkedet. Blant annet av hensyn til stabilitet og forutsigbarhet vil departementet understreke betydningen av at skjermingsrenten knyttes til en kjent og objektiv størrelse som følger markedsrenten.

En kunne tenke seg å fastsette en skjermingsrente for hele levetiden til en investering. Valget av skjermingsrente måtte i så fall vært tilpasset investeringens forventede levetid, f.eks. ved å ta utgangspunkt i en 5-årig statsobligasjonsrente som skjermingsrente for en investering med levetid på 5 år. Det vil imidlertid i praksis ikke være mulig å tilpasse skjermingsrenten til levetiden på investeringene i hvert enkelt selskap. I tillegg vil renten på obligasjonslån med lang løpetid reflektere forventninger om rentenivået i fremtidige år, slik at bruk av mer kortsiktige renter vil gi samme forventede skjerming over tid. Skjermingsrenten bør derfor være felles for alle selskaper, fastsettes årlig, og reflektere avkastningen på en risikofri plassering i det aktuelle året. En mulighet er å ta utgangspunkt i den effektive renten (etter skatt) på statscertifikater med ett års løpetid. Departementet vil vurdere

nærmere hvordan skjermingsrenten skal fastsettes.

8.5.4 Kjøp av skjermingsfradrag ved årsskiftet

Utvalget legger til grunn at det vil være en administrativt enkel regel å tilordne skjermingsfradraget for hele året til den som er eier av aksjen 31.12. i inntektsåret. Utvalget antar videre at ved realisasjon mellom norske aksjonærer, vil fordelene ved å oppnå skjermingsfradraget gjenspeiles i aksjens pris. Den skattebesparelsen kjøperen av aksjen oppnår ved å bli tilordnet skjermingsfradraget for hele året, vil i slike tilfeller oppveies av økt pris på aksjen, og dermed økt gevinst eller redusert tap for selgeren. Det pekes imidlertid på at skjermingsfradraget ikke vil ha noen selvstendig verdi for utenlandske aksjonærer. Den utenlandske aksjonæren kan dermed «låne» ut sine aksjer til den norske aksjonæren over årsskiftet, slik at den norske aksjonæren tilordnes årets skjermingsfradrag for aksjen, jf. boks 8.2. Denne formen for årsskiftehandler forekommer også i dag, ved at det kjøpes aksjer av utenlandske aksjeeiere for å oppnå positiv RISK-regulering. Lønnsomheten av slike transaksjoner vil likevel øke med aksjonærmodellen. Med utvalgets aksjonærmodell kan de norske aksjonærene benytte skjermingsfradraget til å redusere skatten på *andre* aksjeinntekter, mens RISK-beløp kun kan benyttes til å redusere skattepliktig gevinst på aksjer i samme selskap.

Utvalget legger til grunn at slike omgørelser antagelig vil rammes av reglene om ulovfestet gjenskjæring, men at problemstillingen bør vurderes nærmere ved oppfølgingen av utvalgets forslag.

Departementet mener at problemet med årsskiftehandler kan være omfattende, særlig når selskapssektoren fritas for utbytte- og gevinstbeskatning. Norske personlige aksjonærer vil da ikke bare kunne kjøpe skjermingsfradrag fra utenlandske aksjonærer, men også fra norske selskapsaksjonærer. Det kan dermed være motiver til omsetning ved årsskiftet med sikte på å skaffe skjermingsfradrag. Det vil da være mulig å skaffe seg skjermingsfradrag for hele året, ved å binde kapital for en kort periode rundt årsskiftet. Med utvalgets forslag kan ubenyttet skjermingsfradrag fra én aksje, dersom aksjen realiseres, brukes til å skjerme inntekter fra andre aksjer.

Transaksjonen kan ha karakter av skatteomgåelse ved bruk av gjenkjøpsavtaler mv., eller det kan være en fullt lovlig tilpasning med reelt kjøp og salg i markedet. Førstnevnte tilfelle kan gi grunnlag for gjennomskjæring i den grad det er en åpen-

Boks 8.2 Årsskiftehandler

Følgende eksempel illustrerer virkningen av handel med skjermingsfradrag rundt årsskiftet:

Anta at en aksjonær (for eksempel en eneaksjonær i et mindre selskap) har et skjermingsgrunnlag på 1000 og en avkastning av aksjen på 100. La skjermingsrenten være 5 pst. slik at årets skjermingsbeløp blir 50. Dersom aksjonæren ønsker å ta ut årets avkastning som utbytte, kan han ta ut 50 uten ekstra beskatning og 50 til beskatning med 28 pst., slik at utbytte etter skatt blir 86.

Aksjonæren ønsker å øke sitt skjermingsgrunnlag med 1000, for å kunne ta ut hele utbyttet skattefritt. Han handler aksjer for 1000 like før årsskiftet og får tilordnet et ytterligere skjermingsfradrag på 50, som eier av aksjene 31.12. Like etter nyttår selger han aksjene igjen. Dersom den opprinnelige eier av aksjen er en aksjonær som ikke betaler utbytteskatt (selskapsaksjonær, utenlandsk aksjonær eller skattefri institusjon), vil ikke tapet av skjermingsgrunnlaget isolert sett ha innvirkning på aksjens pris, fordi det ikke har noen selvstendig verdi for den opprinnelige aksjonæren. Dersom vi ser bort fra transaksjonskostnader og kostnader knyttet til kapitalbinding i perioden kjøper sitter på aksjene, kan han tåle et kurstap før skattefradrag på ca. 19,4, som etter skatt tilsvare verdien av skjermingsfradraget. Risikoen knyttet til en slik transaksjon er derfor liten.

bar skatteomgåelse, og vil først og fremst representere et kontrollproblem. En mer alvorlig innvending er at helt legale markedstransaksjoner kan benyttes for å omgå aksjonærmodellen.

En nødvendig forutsetning for denne typen årsskiftehandel er at ubenyttet skjermingsfradrag ved realisasjon kan brukes til å skjerme *andre* aksjeinntekter. Departementet mener at en kan forhindre slike tilpasninger ved *ikke å åpne for fremføring eller samordning* av ubenyttet skjermingsfradrag *etter realisasjon* av aksjen. Dette innebærer at eventuelt akkumulert skjermingsfradrag ut over gevinsten ved salg av aksjen, vil falle bort. Skjermingsfradrag oppnådd gjennom handel rundt årsskiftet vil med andre ord ikke kunne benyttes til å redusere skatten på andre aksjeinntekter. Departementet mener at en slik modifikasjon av modellen er

nødvendig for å forhindre denne tilpasningsmuligheten.

8.5.5 Andre omgåelses- og tilpasningsmuligheter

Aksjonærmodellen vil gi motiver til å ta ut kapital fra aksjeselskap på andre måter enn som formelt utbytte. Dette kan for eksempel gjøres ved at selskapet finansierer kapitalvarer som fritidsbolig, båt eller lignende som benyttes av aksjonæren. Det er også mulig å ta ut midler fra selskapet gjennom internprising av ulike transaksjoner mellom selskap og aksjonær. Denne typen tilpasninger vil kunne rammes av gjennomskjæringsreglene. Motiver til slike tilpasninger vil gjelde generelt for uttaksmodeller, og øker kontrollbehovet ved transaksjoner mellom selskap og aksjonær.

Særsilt for aksjonærmodellen er at den gir motiver til å øke grunnlaget for beregning av skjermingsfradrag. Flere høringsinstanser har pekt på at aksjonærene kan oppkapitalisere selskapet for å øke skjermingsfradraget, og på den måten kunne dele ut høyere utbytte uten ytterligere beskatning. Departementet vil bemerke at en slik oppkapitalisering av selskapet bare vil være lønnsomt dersom aksjonæren ikke har andre plasseringsalternativer som gir bedre avkastning. Såfremt oppkapitaliseringen representerer reelle verdier og skjermingsrenten settes til risikofri rente, vil aksjonærmodellen etter departementets syn ikke gi incentiver til å overkapitalisere selskapet for å øke skjermingsfradraget.

Det har videre vært pekt på at aksjonæren kan skyte inn kapital i selskapet samtidig som han låner et tilsvarende beløp fra selskapet. Departementet legger til grunn at det ved lån mellom selskap og aksjonær må fastsettes renter etter arm-lengdeprinsippet. En kombinasjon av aksjekapitalinnskudd og tilbakelåning fra selskapet vil derfor i utgangspunktet bare være lønnsomt så lenge renten på lånet kan fastsettes lavere enn verdien av det økte skjermingsfradraget, dvs. at renten må være lavere enn skjermingsrenten. Dette understreker betydningen av at skjermingsrenten ikke blir satt høyere enn risikofri rente.

Det kan også være incentiver til å binde kapital for en kortere periode rundt årsskiftet, som skytes inn som ny aksjekapital for å øke skjermingsgrunnlaget. En slik oppkapitalisering må imidlertid følge aksjeloven og allmennaksjelovens regler for kapitalutvidelse og kapitalnedsettelse. Det innebærer blant annet at reglene om kreditorvarsel må følges. Dette gjør at slike kapitalutvidelser med påfølgende nedsettelse vil innebære en viss adminis-

trativ byrde for selskapet. Kapitalendringene vil også være kontrollerbare for ligningsmyndighetene. Departementet antar at kapitalutvidelser med påfølgende nedsettelse rundt årsskifte for å øke skjermingsgrunnlaget, vil kunne bli gjenstand for gjennomskjæring.

Det har også vært pekt på at aksjonæren vil kunne ta opp lån fra selskapet i stedet for å ta ut utbytte. For at slike lån ikke skal kunne omklassifiseres til utbytte, legger departementet til grunn at det må være et reelt låneforhold med en tilbakebetalingsplikt for aksjonæren, og med vilkår fastsatt etter armlengdeprinsippet.

Aksjonærmodellen vil også kunne gi incentiver til omdanning av selskapsform for selskap der en betydelig del av verdien er egenutviklet goodwill. Ved en omdanning vil goodwillverdiene synliggjøres og danne grunnlag for aksjonærens kostpris. Denne problemstillingen må imidlertid ses i sammenheng med reglene for beskatning av deltakerlignede selskap og enkeltpersonsforetak og de generelle reglene for beskatning ved omdannelse av selskapsform, jf. kapittel 9.

En annen effekt av aksjonærmodellen er at den skattemessige behandlingen av generasjonsskifte vil få betydning for skjermingsfradraget. Etter gjeldende regler vil det ikke være kontinuitet på inngangsverdiene ved overføring til arvingene. Kostpris, og dermed grunnlaget for beregning av skjermingsfradrag, vil kunne øke betydelig i forbindelse med generasjonsskifte. Visse innlåsnings effekter vil kunne oppstå ved at det blir mer lønnsomt å holde overskuddet tilbake i selskapet i påvente av et fremtidig generasjonsskifte. Departementet mener derfor at det bør vurderes å følge opp Arveavgiftsutvalgets forslag om å gå over til et kontinuitetsprinsipp ved arveovergang, jf. NOU 2000: 8 Arveavgift. Dette innebærer at arvingene overtar arvetakers inngangsverdier på aksjene, uten adgang til å skrive dem opp i forbindelse med generasjonsskifte.

8.5.6 Anvendelsesområde

Utvalget foreslår at aksjonærmodellen i utgangspunktet skal omfatte alle aksjeselskaper, samt såkalte likestilte selskaper, dvs. selskaper som ligner som aksjeselskaper. Dette innebærer at sparebanker, andelslag, aksjefond, gjensidige forsikringsselskaper og samvirkeforetak vil omfattes. Utvalget påpeker imidlertid at særlige forhold, for eksempel begrenset omsettelighet for enkelte typer andeler, kan tilsi begrensninger i modellens anvendelsesområde.

Departementet er enig i at aksjonærmodellen i utgangspunktet bør omfatte alle aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og likestilte selskaper. Departementet foreslår i avsnitt 8.5.4 at ubenyttet skjermingsfradrag ikke skal kunne fremføres etter realisasjon av andelen. Dette innebærer etter departementets syn at aksjonærmodellen også kan få anvendelse for selskapsandeler med begrenset omsettelighet.

For å oppnå skattemessig likebehandling av aksjer i børsnoterte og ikke-børsnoterte selskaper, fremhever utvalget at aksjonærmodellen i prinsippet bør gjelde også for børsnoterte aksjer. Det kan imidlertid være særskilte problemer knyttet til aksjer i børsnoterte selskaper, dersom børsnoterte låneinstrumenter unntas fra skatt på renteinntekter over et visst nivå. Et slikt unntak kan tilsi at det bør vurderes om visse børsnoterte selskaper skal unntas fra aksjonærmodellen. Utvalget antar at det ikke vil være et stort problem med omdannelse av arbeidsinntekter til kapitalinntekter i slike selskaper.

Departementet viser til at aksjonærmodellen og skjermingsmodellen ikke bare skal skattlegge høy avkastning som skyldes arbeidsinnsats, men all meravkastning utover skjermingen, uavhengig av kilden. Departementet mener derfor at skattemessig likebehandling av aksjer i børsnoterte og ikke-børsnoterte selskaper tilsier at aksjonærmodellen også skal gjelde for børsnoterte selskaper. Det er heller ingen realøkonomiske grunner til å fritta børsnoterte fremfor unoterte selskaper fra utbytteskatt.

Utvalget peker videre på at hensynet til likebehandling av ulike typer aksjonærer kan tale for å innføre aksjonærmodellen både for fysiske aksjonærer og for selskaper. Dette vil medføre en større skattebelastning for utbytte som deles ut via flere aksjeselskaper, enn for utdelinger som foretas direkte fra aksjeselskap til fysiske aksjonærer. Det påpekes at en slik kjedebeskatning kan ha uheldige virkninger, blant annet for etablering av konsernstrukturer, og gi incentiv til å omorganisere eierstrukturer. Det vil også kunne påvirke etableringen av nye selskapsstrukturer. Ut fra effektivitetshensyn vil det videre være en ulempe dersom modellen medfører en beskatning av høy avkastning som omfordes innenfor selskapssektoren. En slik beskatning kan hemme kapitalens mobilitet. Utvalget viser til at det under dagens godtgjørelses- og RISK-system er mulig å flytte avkastningen over alternativavkastningen innenfor konsern uten å utløse utbytte- eller gevinstbeskatning.

Departementet er enig i utvalgets vurdering av at kjedebeskatning er uheldig. Det vises til kapittel

10, der departementet foreslår å innføre fullt fritak for selskapers aksjeinntekter.

Uvalget foreslår at aksjonærmodellen gjøres gjeldende også for utbytte fra utenlandske selskaper, men fremhever at det kan oppstå kontrollproblemer knyttet til fastsettelse av kostpris på utenlandske aksjer.

Departementet er enig med utvalget i at modellen også bør gis anvendelse på utbytte fra utenlandske selskaper til norske aksjonærer. Dette vil sikre lik beskatning av aksjeinntekter uavhengig av om inntekten er knyttet til norske eller utenlandske selskaper, og dermed ivareta forpliktelsene i forhold til EØS-avtalen.

Det kan reises spørsmål om hensynet til likebehandling også innebærer at aksjonærmodellen bør anvendes på kildeskatt på utbytte til utenlandske fysiske aksjonærer. En skjerming på utbytte til utenlandske aksjonærer vil reise mange praktiske spørsmål. Det vises til omtalen i avsnitt 3.4.3 når det gjelder forholdet mellom den norske beskatningen av utbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer og EØS-avtalen. Som nevnt der kan det forventes en avklaring på forholdet mellom EØS-avtalen og den skattemessige behandlingen av utbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer i forbindelse med en pågående prosess. Departementet vil, blant annet på bakgrunn av utfallet av denne prosessen, vurdere spørsmålet om forholdet mellom kildeskatt på utbytte og aksjonærmodellen.

Utvalget legger som nevnt i avsnitt 8.2.2.2 til grunn at muligheten for å innføre en form for uttaksbeskatning også for virksomhetsformer som ikke er aksjeselskap, bør vurderes for å oppnå størst mulig nøytralitet mellom ulike organisasjonsformer. I kapittel 9 vurderes uttaksbeskatning av deltakere i deltakerlignede selskap og enkeltpersonsforetak. Det fremgår der at departementet ikke vil foreslå en uttaksbeskatning i deltakerlignede selskap og enkeltpersonsforetak, blant annet med den begrunnelse at det for disse virksomhetsformene er svært vanskelig å innføre et skattemessig skille mellom uttatt og tilbakeholdt overskudd. Det foreslås i stedet en kildebasert modell (skjermingsmodellen) med løpende beskatning, og med skjerming av kapitalen etter samme prinsipper som i aksjonærmodellen. Etter departementets syn innebærer skjermingsmodellen stor grad av likebehandling i forhold til aksjonærmodellen.

8.5.7 Praktisk gjennomføring – fastsettelse av kostpris

Utvalget peker på at aksjonærmodellen vil kunne medføre store administrative oppgaver både for ligningsmyndighetene og skattyter, blant annet fordi skjermingen skal skje hos den enkelte aksjonær. Det må fastsettes kostpris for skatteformål allerede ved ervervet av aksjene, og kostprisen vil være avgjørende for beregningen av skjermingsfradraget for den enkelte aksjonær det enkelte år.

Flere av høringsinstansene har også pekt på at aksjonærmodellen er komplisert. Skattedirektoratet legger til grunn at det foreslåtte regelverket er komplisert, og at «*skattyternes muligheter til egenkontroll nærmest vil være illusoriske*». Flere høringsinstanser, herunder Skattedirektoratet, mener det er en svakhet at aksjonærmodellen kommer i tillegg til RISK og godtgjørelsesmetoden.

Etter *departementets* syn stiller modellen relativt store krav til innrapportering av opplysninger fra aksjonærer og selskaper. Den stiller også store krav til informasjonsbehandling og kontroll fra ligningsmyndighetenes side.

Grunnlaget for beregning av skjermingsfradrag vil være aksjonærens kostpris. Kostprisen har i dag ikke direkte skattemessig betydning for aksjonæren før ved realisasjon av aksjen. I dag er det først ved realisasjon at aksjonæren har plikt til å gi opplysninger om kostpris, og ligningsmyndighetene eventuelt kan kontrollere kostprisen.

I aksjonærmodellen vil kostprisen få betydning for beskatningen av aksjonæren hvert år, allerede fra ervervsåret. Kostprisen vil derfor måtte oppgis allerede i ervervsåret. Utvalget legger derfor til grunn at det må føres en jevnlig kontroll med de opplysninger aksjonæren innrapporterer om aksjenes kostpris. Etter departementets syn bør kostprisen kontrolleres og fastsettes ved ligningsvedtak allerede ved ligningen for det året aksjen erverves. Etter at kostprisen er fastsatt, vil den bare kunne endres etter de alminnelige reglene for klage eller endring uten klage.

Departementet antar at en fastsetting av kostprisen ved ligningen for ervervsåret vil øke kontrollomfanget betydelig i forhold til i dag. På den annen side vil kontrollen i aksjonærmodellen skje i forbindelse med ligningen for ervervsåret, i motsetning til i dag hvor kostprisen først kontrolleres ved realisasjon av aksjen. Nærheten i tid vil trolig gjøre det enklere for aksjonæren å dokumentere kostprisen, og lette kontrollarbeidet for ligningsmyndighetene. Departementet antar at dette likevel ikke vil oppveie det økte kontrollbehovet.

I mange tilfeller vil kapitalendringer i selskaper innebære en endring av den andel av selskapet aksjen representerer. Dette kan gjelde ved fusjoner og fisjoner, emisjoner, kapitalnedsetninger og splitt eller spleis av aksjer. I slike tilfeller må kostprisen på aksjene omfordes i forhold til det nye antallet aksjer. Siden aksjonærmodellen forutsetter at skjermingsfradraget skal være knyttet til den enkelte aksje, må også ubenyttet skjermingsfradrag normalt omfordes i slike tilfeller. Etter slike transaksjoner vil det være de omfordelte kostpriser og akkumulerte skjermingsfradrag som skal legges til grunn for beregningen av de årlige skjermingsfradragene. Dette tilsier at omfordelingen, på samme måte som fastsetting av kostpris ved erverv, må skje i forbindelse med ligningen for det året kapitalendringen skjer.

Erfaringer fra RISK-modellen tilsier at justeringstilfellene er en betydelig feilkilde. Feilene beror både på manglende rapportering og feilberegninger. Når omfordelingen ikke bare får betydning ved realisasjon av aksjer, men også for den årlige beskatningen av aksjonærene, vil feil i forbindelse med omfordeling få større betydning enn i dagens system. Det kan være grunn til å tro at kostprisens økte skattemessige betydning for aksjonærene vil bidra til en viss forbedring i rapporteringen av omfordelingstilfeller. Erfaringene med RISK-systemet tilsier likevel at det vil være et stort veilednings- og kontrollbehov knyttet til omfordeling av inngangsverdier.

På grunnlag av opplysningene fra aksjonærer og selskaper, må det årlig beregnes et skjermingsgrunnlag for den enkelte aksje. Videre må det føres konto for akkumulert ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til den enkelte aksje. Både den årlige beregningen av skjermingsfradrag og håndteringen av den informasjonen som modellen krever, kan fremstå som vanskelig for skattyterne. Som påpekt av utvalget, vil en manuell behandling hos ligningsmyndighetene også fremstå som arbeidskrevende, og utvalget konkluderte derfor med at dette ikke kunne anbefales.

Departementet viser til at det fra og med inntektsåret 2004 ble opprettet et sentralt aksjonærregister. Registeret omfatter aksjer i norske aksjeselskaper. Dette registeret vil etter departementets syn kunne tilpasses slik at den nødvendige informasjon kan lagres, og de nødvendige beregninger kan foretas maskinelt. Det bør også vurderes om registeret kan utvides til å omfatte eierandeler i likestilte selskaper som grunnfondsbevis og andeler i verdipapirfond, samt aksjer i utenlandske selskaper eid av norske aksjonærer. Et velfungerende aksjonærregister som tilpasses aksjonærmodel-

lens behov, vil avhjelpe kompleksiteten i systemet. Registeret vil imidlertid ikke kunne avhjelpe de feilkildene som ligger i innrapportering av kostpris og kapitalendringer, og kontrollbehovet knyttet til dette.

Departementet vil peke på at RISK- og godtgjørelsessystemet vil kunne oppheves ved innføringen av aksjonærmodellen. Det samme gjelder delingsmodellen for aksjeselskap. De administrative oppgavene og kontrollproblemene knyttet til aksjonærmodellen, må også ses i forhold til de betydelige forenklingene opphevelse av disse regelsettene vil innebære.

Innføringen av aksjonærmodellen vil kreve forberedelser fra ligningsmyndighetenes side. Det må blant annet utarbeides rutiner for innberetning og fastsetting av kostpris. Det er også nødvendig å gjøre endringer i aksjonærregisteret, før aksjonærmodellen kan tre i kraft. Det må blant annet utvikles slik at en har en konto pr. aksjeeier, der aksjeeiers totale aksjeportefølje fremgår. Den enkelte transaksjon må også gis en egen identitet, slik at skjermingsfradrag kan beregnes for hver aksje. Videre er det nødvendig med utvikling av aksjonærregisteret for å hensynta fremføring av ubenyttet skjermingsfradrag. På bakgrunn av de administrative utfordringene overgangen til aksjonærmodellen vil innebære, foreslår departementet at modellen først innføres fra og med inntektsåret 2006.

Overgangsregler

Ved overgang til aksjonærmodellen vil det være behov for særskilte regler som fastsetter grunnlaget for beregning av skjermingsfradraget. Utvalget peker på at en nærliggende løsning vil være å legge til grunn aksjens opprinnelige kostpris tillagt eventuelle RISK-beløp i eiertiden. Det fremholdes at med en slik overgangsregel vil dagens RISK-verdier videreføres som en del av aksjens inngangsverdi under aksjonærmodellen, og dermed øke aksjonærenes skjermingsgrunnlag. Dette vil begrense incentivene til å ta ut tilbakeholdt overskudd fra selskapet før aksjonærmodellen innføres.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger om at skjermingsgrunnlaget i utgangspunktet settes til kostpris tillagt eventuelle RISK-beløp i eiertiden. Fram til innføringen av aksjonærmodellen vil aksjonærer ha incentiver til å ta ut utbytte, for så eventuelt å føre midlene tilbake til selskapet i form av innbetalt aksjekapital og overkurs. Slik innbetalt aksjekapital og overkurs vil senere kunne utdeles uten utbyttebeskatning. Videreføres RISK-

verdiene som en del av skjermingsgrunnlaget, vil det begrense incentivene til å foreta slike tilpasninger noe. Årsaken er at utbytteutdelinger medfører redusert RISK-beløp, og dermed lavere skjermingsgrunnlag når aksjonærmodellen innføres. Tilbakeføres utbyttet til selskapet i form av innbetalt kapital, vil skjermingsgrunnlaget totalt sett ikke påvirkes av utbytteutdelingen og den påfølgende kapitalforhøyelsen.

I forbindelse med skattereformen i 1992 ble det gitt adgang til å oppregulere inngangsverdien på aksjer som kunne vært solgt skattefritt før 1992. For børsnoterte aksjer var oppreguleringen knyttet til kursen rundt årsskiftet. For ikke-børsnoterte aksjer kunne inngangsverdien oppreguleres til aksjens forholdsmessige andel av selskapets skattemessige formuesverdi, aksjenes forholdsmessige andel av selskapets regnskapsmessige egenkapital eller inngangsverdi fastsatt ved takst. Skaugeutvalget fremhever at flere aksjonærer ved denne takseringsrunden oppnådde svært høye inngangsverdier på sine aksjer. Enkelte aksjonærer

kan derfor få et urimelig høyt skjermingsfradrag hvis takstverdien legges til grunn. For å unngå en slik effekt foreslår utvalget at takstverdien fra 1992 ikke legges til grunn ved skjermingen, men at aksjonærenes formuesverdi fra 1992 kan legges til grunn dersom aksjonæren ikke kan dokumentere aksjenes opprinnelige kostpris.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at takstverdiene fra 1992 ikke bør legges til grunn for skjermingen. Etter departementets vurdering bør skjermingsgrunnlaget for ikke-børsnoterte aksjer ervervet før 1992, settes til aksjenes forholdsmessige andel av skattemessig formuesverdi fra 1992, eller opprinnelig kostpris tillagt RISK-beløp. For børsnoterte aksjer ervervet før 1992 bør opprinnelig kostpris eller børskurs fra 1992 tillagt RISK-beløp legges til grunn som skjermingsgrunnlag. Departementet vil vurdere om takstverdien skal kunne benyttes som inngangsverdi ved realisasjon av ikke-børsnoterte aksjer, selv om den ikke legges til grunn som skjermingsgrunnlag.

9 Deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak – skjermingsmodellen

9.1 Innledning

Regjeringen legger vekt på å skattlegge aksjeselskaper, deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak ut fra de samme grunnprinsippene, slik at ulike typer foretak i størst mulig grad likebehandles skattemessig. En bør unngå at valg av organisasjonsform tas ut fra skattemessige hensyn. Samtidig må målet om en likeartet beskatning av ulike organisasjonsformer avveies mot andre hensyn. Ulike typer foretak har særtrekk som vanskeliggjør full skattemessig likebehandling.

Aksjonærmodellen kan ikke anvendes direkte på deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak. Det skyldes i hovedsak at det er vanskelig å trekke et skille mellom virksomhetens og deltakerens personlige økonomi i slike foretak. Det må derfor benyttes en annen løsning for disse foretakene.

Et spørsmål er om deltakerlignede selskaper bør gjøres til egne skattesubjekter. Skattleggingen av deltakerlignede selskaper og aksjeselskaper ville da bli mer lik. Flere forhold, blant annet den nære tilknytningen mellom selskap og deltaker, taler imidlertid mot å gjøre deltakerlignede selskaper til egne skattesubjekter. Å gjøre deltakerlignede selskaper til egne skattesubjekter, vil også aktualisere større krav til regnskapsføring, revisjon mv., og kunne medføre redusert adgang for eierne til å samordne inntekter og fradrag. Slike endringer vil kunne redusere anvendeligheten for de selskapsformene som i dag deltakerlignes. Inntekt opptjent i slike selskaper bør derfor etter departementets vurdering fortsatt lignede hos deltakerne.

Et annet spørsmål er hvordan beskatning utover skatt på alminnelig inntekt av selskapsoverskuddet skal gjennomføres hos deltakerne i deltakerlignede selskaper. Beskatningen kan skje ved opptjening i selskapet, eller først ved uttak fra selskapet, slik som for aksjeselskaper. Mangelen på et formelt skille mellom selskapets og deltakerens økonomi og problemer med å identifisere uttak fra virksomheten, gjør det imidlertid vanskelig med en uttaksbeskatning av deltakerlignede selskaper. Tilsvarende problemer taler også mot uttaksbeskatning i enkeltpersonsforetak.

Departementet foreslår i stedet beskatning av deltakere i deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak ved opptjening i virksomheten, slik at avkastningen utover et skjermingsfradrag skattlegges som personinntekt. Denne modellen betegnes *skjermingsmodellen*. Skjermingsfradraget bør fastsettes etter samme prinsipp som i aksjonærmodellen, der risikofri avkastning av kapitalen skjermes mot beskatning på aksjonærenes hånd. Skjermingsmodellen står dermed i en annen stilling enn gjeldende delingsmodell. Gjeldende delingsmodell er en sjablonmodell for å dele inntekten fra virksomheten i en kapitalavkastningsdel og en arbeidsavkastningsdel, slik at arbeidsavkastningen kan skattlegges som personinntekt. I skjermingsmodellen er hensikten å skjerme risikofri avkastning av investert kapital mot å bli beskattet som personinntekt.

Det er dermed ikke grunnlag for å skille mellom eiere som deltar aktivt i selskapets drift, og eiere som er passive. Skjermingsmodellen skal være grunnlag for beregning av personinntekt for *alle* personlige deltakere i deltakerlignede selskaper. Tilsvarende er det ikke grunnlag for å skille mellom liberale og ikke-liberale yrker. Det foreslås heller ikke et lønnsfradrag som det gjeldende lønnsfradraget i delingsmodellen. Lønnsfradraget er lite treffsikkert, og vil innebære et brudd med det prinsipielle grunnlaget for skjermingsmodellen.

Forslaget til skjermingsmodell innebærer en vesentlig forenkling i beskatningen av personlig næringsdrivende. Hovedsakelig skyldes dette at en ikke lenger trenger å skille mellom aktivt og passivt eierskap, eller liberale og ikke-liberale yrker.

Med skissen til satsstruktur som presenteres i kapittel 7, oppnås tilstrekkelig likebehandling av aksjeinntekter og virksomhetsinntekter utenfor aksjeselskapsformen. Skjermingsmodellen kan isolert sett innebære en innstramming, blant annet fordi skjermingsmodellen ikke har takregler som delingsmodellen, og fordi inntektsgrunnlaget for personinntekten utvides. Dette er imidlertid en konsekvens av at høy avkastning på investert kapital skal beskattes på samme nivå, uavhengig av

type foretak. Innstrammingene må også ses i sammenheng med forslagene til betydelige lettelse på andre områder, herunder redusert toppskatt og nedtrapping (og senere avvikling) av formuesskatten. Disse lettelsene vil samlet sett for disse gruppene overstige skjerpelsene som følge av endrede regler for beregning av personinntekt.

I avsnitt 9.2 beskrives kort gjeldende skatteregler for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak. I avsnitt 9.3 gjengis hovedpunktene i Skaugeutvalgets vurderinger og forslag til løsning for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak. Høringsinstansenes uttalelser presenteres i avsnitt 9.4. Avsnitt 9.5 inneholder departementets vurderinger og forslag til skjermingsmodell for deltakerlignede selskaper. Departementets vurderinger og forslag til skjermingsmodell for enkeltpersonsforetak er omtalt i avsnitt 9.6. I avsnitt 9.7 gjennomgås de enkelte elementene i beregning av personinntekt etter skjermingsmodellen.

9.2 Gjeldende rett

Delingsmodellen benyttes som grunnlag for å fastsette personinntekt for personlig næringsdrivende. Metoden for beregning av personinntekt er i hovedsak den samme for enkeltpersonsforetak, deltakerlignede selskaper og aksjeselskaper.

Deltakerlignet selskap er selskap som ikke er eget skattesubjekt, dvs. at all beskatning finner sted hos deltakerne. Følgende selskaper deltakerlignes (skatteloven § 2–2 annet ledd):

- ansvarlig selskap
- kommandittselskap
- indre selskap
- partrederi
- andre selskaper som omfattes av selskapsloven § 1–1 første ledd, dvs. andre selskaper hvor deltakerne hver for seg eller samlet har et ubegrenset personlig ansvar for selskapets forpliktelser.

Ved beregning av *alminnelig inntekt* fastsettes selskapets overskudd eller underskudd som om selskapet var skattyter (*nettometoden*). Der skattereglene gir skattyter en valgt, medfører nettometoden at selskapets valg får virkning for alle deltakerne. Eksempelvis vil det for alle deltakerne bli lagt til grunn samme avskrivninger på selskapets eiendeler ved beregningen av skattemessig resultat.

Etter at skattemessig overskudd eller underskudd er beregnet for selskapet, fordeles det på deltakerne. Den enkelte deltakers andel av over-

skuddet eller underskuddet inngår i alminnelig inntekt for deltakeren.

Gevinst eller tap ved realisasjon av selskapsandeler er skattepliktig eller fradragsberettiget i deltakerens alminnelige inntekt. Nettometoden innebærer at det er selskapsandelen som sådan som anses solgt, og ikke en andel i selskapets enkelte eiendeler og forpliktelser. Kjøperen får en inngangsverdi på andelen tilsvarende kostprisen, men ingen ny inngangsverdi på sin andel av selskapets eiendeler.

Delingsmodellen benyttes til å fastsette *personinntekt* for deltakerne. Personinntekten beregnes av selskapet som om selskapet var skattyter (skatteloven § 10–42). For deltakerlignede selskaper gjelder samme krav som i aksjeselskaper til at aktive deltakere eier minst to tredjedeler av selskapet, eller har rett til minst en slik andel av selskapets overskudd. Det gjelder også samme regler om identifikasjon mellom nærstående som for aksjeselskaper, jf. omtalen av delingsmodellen i kapittel 11.

Inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet i *enkeltpersonsforetak* er skattepliktig etter hovedregelen om skatteplikt for fordel vunnet ved virksomhet i skatteloven § 5–1, med utfyllende bestemmelser i skatteloven §§ 5–30 og 5–31. Inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet inngår i grunnlaget for fastsettelse av den næringsdrivendes *alminnelige inntekt*. I tillegg skal det beregnes *personinntekt* av inntekten fra enkeltpersonsforetaket etter bestemmelsene i skatteloven kapittel 12.

9.3 Skaugeutvalgets vurderinger

Skaugeutvalget viser til at hensynet til likebehandling av virksomhetsformer tilsier at det bør innføres en form for uttaksbeskatning for *deltakerlignede selskaper*, tilsvarende som for aksjeselskaper. Aksjonærmodellen kan imidlertid ikke anvendes direkte på slike selskaper, fordi det ikke finnes noe system for å identifisere uttak fra selskapene. Utvalget peker på at en videreføring av gjeldende delingsmodell for deltakerlignede selskaper (med krav til eier- og overskuddsandel) i kombinasjon med aksjonærmodellen for aksjeselskaper, vil skape betydelige tilpasningsproblemer. Tilpasningene kan skje ved at virksomhet som i dag drives i aksjeselskap som ikke omfattes av delingsmodellen, flyttes til et deltakerlignet selskap. Slik kan eierne både unngå skatt på utbytte ut over alternativavkastningen og skatt på beregnet personinntekt. Tilsvarende tilpasningsmuligheter vil oppstå

for virksomhet som starter opp etter at aksjonærmodellen er innført.

Utvalget viser til at en uttaksmodell for deltakerlignede selskaper krever et skille mellom uttatt og tilbakeholdt overskudd. Uttak kan enten skattlegges som alminnelig inntekt hos deltakeren, eller som et eget skattegrunnlag med en egen sats. I begge tilfeller må deler av uttaket skjermes for skatt tilsvarende skjermingen for aksjeinntekter. Utvalget viser til at kamuflerte uttak (som renter på lån eller betaling for varer eller tjenester) vil kunne bli et større problem i deltakerlignede selskaper enn i aksjeselskaper, fordi det ikke finnes formaliserte regler for utdeling fra slike foretak. Utvalget antar likevel at det ikke er større problemer knyttet til en uttaksmodell for deltakerlignede selskaper enn at den bør innføres. Utvalget mener imidlertid at spørsmålet må vurderes nærmere.

Dersom det ikke kan innføres uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper, mener utvalget at en bør vurdere å innføre selskapslikning for slike selskaper. Alternativet kan være å innføre en form for deling for alle deltakerlignede selskaper, uavhengig av andel aktive i selskapet. En slik modell kan i utgangspunktet bygge på delingsmodellens prinsipper for å fastsette beregnet personinntekt. Den beregnede personinntekten bør fordeles forholdsmessig på samtlige deltakere (både aktive og passive), etter den enkeltes krav på overskudd i selskapet. Det er nærmere redegjort for utvalgets forslag til en slik delingsløsning i avsnitt 9.7.

Etter Skaugeutvalgets vurdering bør det være et mål å innføre et felles prinsipp for beskatningen av alle virksomhetsformer, med mindre det skaper betydelige administrative problemer. Utvalget mener derfor at en i prinsippet bør innføre uttaksbeskatning også for *enkeltpersonforetak*. Det vil gi størst skattemessig nøytralitet mellom ulike virksomhetsformer. Utvalget viser imidlertid til at uttaksbeskatning av enkeltpersonforetak vil være vesentlig vanskeligere å gjennomføre enn for deltakerlignede selskaper. Dette skyldes først og fremst at det er vanskelig å skille mellom skattyters personlige økonomi og virksomhetens, ettersom virksomheten ikke er organisert som eget rettssubjekt. Utvalget viser til at det dermed er større mulighet for at enkelte skattepliktige overføringer fra virksomheten til personen ikke vil bli fanget opp. En uttaksmodell vil dermed gjøre det nødvendig å stille strenge krav til regnskapsføringen i enkeltpersonforetakene.

Et alternativ til en uttaksmodell for enkeltpersonforetak er videreføring av en delingsmodell for slike foretak. Utvalget viser til at det er vanskelig å

tilpasse seg bort fra delingsmodellen når virksomheten er organisert som et enkeltpersonforetak. Det er imidlertid en betydelig andel enkeltpersonforetak som har negativ beregnet personinntekt, eller en positiv beregnet personinntekt som er relativt lav. Utvalget mener dette er en indikasjon på at dagens delingsmodell i mange tilfeller fastsetter arbeidsavkastningen for lavt. Utvalget legger til grunn at nøytralitetsproblemene i praksis neppe vil bli betydelige, dersom en viderefører en innstrammet delingsmodell for enkeltpersonforetak i kombinasjon med uttaksbeskatning av andre foretak.

9.4 Høringsinstansenes synspunkter

De fleste høringsinstansene som kommenterer beskatningen av deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak, har forutsatt at aksjonærmodellen innføres for aksjeselskaper.

Skattedirektoratet uttaler om Skaugeutvalgets forslag:

«Av stor betydning er det også at konsekvensene av en lignende modell for deltakerlignede selskaper og for enmannsforetak ikke er utredet. Ulike skatteregler for de enkelte organisasjonsformer må frarådes fra et forvaltningsmessig synspunkt. Selv om det etableres uttaksmodeller tilpasset deltakerlignede selskaper og enmannsforetak, vil disse måtte innebære forskjellige regelsett for de forskjellige foretaksformer. [- -]

Dessuten legges det på sikt opp til tilsvarende ordning for øvrige selskapsformer, en uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak byr på ekstra forvaltningsmessige utfordringer. Uten at disse er nærmere utredet er det vanskelig å si noe om kompleksitet og omfang, men tidligere utredninger om uttaksmodeller viser at det neppe finnes noen enkle løsninger i denne materien. Det kan etter direktoratets oppfatning på ingen måte utelukkes at nærmere utredninger vil vise at det ikke er praktisk gjennomførbart å innføre en uttaksmodell for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak.»

Norsk Investorforum påpeker at det vil være vanskelig å uttaksbeskatte deltakerlignede selskaper eller enkeltpersonforetak, og at delingsmodellen må videreføres for slike foretak ved siden av en eventuell aksjonærmodell for aksjeselskaper. Videreføring av delingsmodellen for slike selskaper vil være ett av flere elementer som vil bidra til å gjøre skattesystemet totalt sett meget komplisert. Et så komplisert system er ikke i overensstemmelse med mandatets vektlegging av enkelhet og over-

siktighet. *Bedriftsforbundet, NTL-Skatt og Norges Rederiforbund* har tilsvarende synspunkter.

Utdanningsgruppene hovedorganisasjon viser til at aksjonærmodellen kun kan innføres for aksjeselskaper, og at behovet for likeartet beskatning av forskjellige typer virksomhet derfor tilsier at delingsmodellen videreføres i en strammere form for alle selskapstyper. Også *Skattebetalerforeningen* går inn for at delingsmodellen tilpasses alle virksomhetstyper, og mener det vil ivareta behovet for nøytralitet mellom selskapsformer og kontinuitet.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener delingsmodellen har fungert bra for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak, og ser ingen grunn til å oppheve delingsmodellen for slike foretak. Også *Norges Bondelag* viser til at delingsmodellen fungerer etter hensikten for de fleste næringsdrivende, og foreslår at den videreføres (med forbedringer).

En del høringsinstanser legger vekt på at en uttaksbasert beskatning av deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak bør utredes nærmere, dersom aksjonærmodellen velges for aksjeselskaper:

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening uttaler at en innføring av aksjonærmodellen ikke må «fungere som en sovepute» i forhold til beskatningen av deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak, men at utbyttebeskatning av de to sistnevnte må utredes ytterligere.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) fremhever også at nøytralitet mellom selskapsformer er viktig, men presiserer at dette ikke er ønskelig for enhver pris. NHO avventer departementets utredning og eventuelle forslag til uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak.

Norske Sivilingeniørers Forening fremhever behovet for å beskatte forskjellige typer virksomhet likt, men mener at uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak må utredes nærmere før delingsmodellen oppheves for slike foretak.

Den norske Revisorforening påpeker også behovet for likeartet beskatning av forskjellige typer virksomhet, og mener at en aksjonærmodell ikke bør innføres før det er nærmere utredet om en uttaksbasert beskatning også kan gjennomføres for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak.

Sparebankforeningen påpeker behovet for et felles prinsipp for beskatning av alle typer virksomhet, og støtter utvalgets forslag om å utrede dette nærmere. Dersom delingsmodellen skal videreføres

for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak, støtter foreningen utvalgets forslag til innstramminger. *Finansnæringsens Hovedorganisasjon* har liknende synspunkter.

Også andre høringsinstanser påpeker behovet for en likeartet beskatning av forskjellige typer selskaper:

Næringsforeningen i Trondheim fremhever at beskatningen av deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak bør bygge på tilsvarende prinsipper som aksjonærmodellen, dersom en slik modell innføres for aksjeselskaper. Også *Akademikerne* mener det må være et mål å ha samme beskatningsmodell for ulike selskaper.

Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) mener at man ideelt sett bør ha lik beskatning av selskaper uavhengig av ansvars- og eierform, men at mye taler for at delingsmodellen må beholdes for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak selv om aksjonærmodellen innføres for aksjeselskaper.

9.5 Deltakerlignede selskaper – departementets vurderinger

9.5.1 Bør selskapene bli egne skattesubjekter?

Skaugeutvalget ber departementet vurdere selskapsligning for selskaper som i dag blir deltakerlignet. Det legges til grunn at utvalget med «selskapsligning» i denne forbindelse mener at selskapet utgjør et eget skattesubjekt. Det vil i praksis si at det skal gjennomføres et selvstendig ligningsoppgjør på selskapets hånd, og at utlignet skatt skal betales av selskapet. Nedenfor vurderes dette spørsmålet i forhold til skattlegging av alminnelig inntekt.

Beskatningen av forskjellige selskapstyper vil bli mer likeartet dersom deltakerlignede selskaper gjøres til egne skattesubjekter. Isolert sett vil dette forenkle skattereglene noe. Ligningsmyndighetene vil kun få én skattyter (selskapet) å forholde seg til, i stedet for hver enkelt deltaker.

På den annen side vil en omgjøring av deltakerlignede selskaper til egne skattesubjekter være en løsning som ikke gjenspeiler den nære tilknytningen mellom selskap og deltaker i deltakerlignede selskaper. Deltakerne i deltakerlignede selskaper er direkte ansvarlige for selskapets forpliktelser, uten noen form for ansvarsbegrensning. Det er en direkte sammenheng mellom selskapets og deltakerens økonomi og disposisjoner. Å gjøre deltakerlignede selskaper til egne skattesubjekter innebærer derfor at det innføres et formelt skille mellom

selskapet og deltakerne ved beskatningen, som i liten grad vil gjenspeile realitetene i selskapsforholdet.

Deltakerne har i dag full *samordning* av inntektene fra selskapet og øvrige inntekts- og fradragsposter, dvs. at underskudd i selskapet kan trekkes fra i deltakerens skattepliktige inntekter fra andre kilder (med visse begrensninger for underskudd fra kommandittselskaper). For aksjeselskaper og andre selskaper som er egne skattesubjekter, er det som hovedregel ikke adgang til å samordne det skattemessige resultatet i selskapet med andre inntekter og underskudd på eierens hånd. Det er visse unntak i reglene om konsernbidrag (som gir adgang til å samordne skattemessig resultat mellom selskaper som tilhører samme skattekonsern) og aksjonærbidrag (som på visse vilkår gir aksjeeierne adgang til å kreve fradrag for underskudd i aksjeselskap som driver ny virksomhet, ved innbetaling av et tilsvarende beløp til selskapet). Samordningsadgangen mellom et aksjeselskap og eierne er likevel betydelig mindre enn mellom et deltakerlignet selskap og deltakerne. Dersom selskaper som i dag deltakerlignes blir egne skattesubjekter, taler mye for at samordningsadgangen må innsnevres tilsvarende som for selskapslignede selskaper i dag. En slik konsekvens vil etter departementets vurdering være uheldig.

Å gjøre selskapene til egne skattesubjekter vil kunne kreve utvidet *regnskaps- og revisjonsplikt*, som følge av at deltakerne vil få et mer sekundært ansvar for selskapets skatteforpliktelser.

Også rutinene for *skattebetaling* vil måtte endres, fordi det blir selskapet som får utlignet skatten, og som (primært) er ansvarlig for denne. Isolert sett er dette neppe noen avgjørende innvending mot en omlegging, men sammen med de øvrige konsekvensene beskrevet ovenfor vil det bli vesentlig større forskjeller i ligningsmåten for enkeltpersonsforetak, tingsrettslige sameier og selskaper som nå deltakerlignes. Ligningen for disse tre kategoriene bør følge samme hovedprinsipper, fordi det kan være en glidende overgang mellom de tre formene.

I praksis skjer ofte overgangen fra en av disse kategoriene til en annen uten at særskilte formregler eller prosedyrer er fulgt, og uten at det er truffet vedtak eller gjennomført handlinger som kan knytte overgangen til ett bestemt tidspunkt. Selskapsloven inneholder bestemmelser om stiftelsen av selskaper, blant annet formkrav til selskapsavtalen. Disse formkravene i selskapsloven er imidlertid ikke gyldighetsbetingelser. Også formløse selskapsavtaler er derfor bindende. Ut i fra deltakerens faktiske handlinger og disposisjoner vil det

derfor kunne forekomme at eksempelvis et tingsrettslig sameie går over til å bli et ansvarlig selskap (fordi aktiviteten rettet mot tredjemenn øker). De organisatoriske rammene rundt deltakerlignede selskaper er slik sett mindre faste enn de er for aksjeselskaper.

Fraværet av formkrav ved selskapsstiftelsen innebærer at det kan være vanskelig å fastslå når selskapet faktisk ble dannet, både for deltakerne selv og for andre. Det tilsier at de praktiske konsekvensene av en overgang fra tingsrettslig sameie eller fra enkeltpersonsforetak til selskap bør være moderate. Større endringer i form av andre rutiner for skatteoppgjør m.m. vil derfor kunne være uheldig.

Etter en samlet vurdering vil departementet tilrå at selskaper som deltakerlignes etter gjeldende rett, fortsatt skal lignes på deltakernes hånd, og ikke bli egne skattesubjekter. Deltakerligningen bør som i dag gjennomføres etter en nettometode.

9.5.2 Skattlegging av personinntekt – ved opptjening i selskapet eller ved uttak?

Aktive deltakere i deltakerlignede selskaper får i dag beregnet personinntekt som ilegges trygdeavgift og eventuell toppskatt. Dette kommer i tillegg til skatt på alminnelig inntekt.

Det foreslås at det fortsatt skal beregnes personinntekt for deltakere i slike selskaper, og at personinntekten skal være grunnlag for utskrivning av trygdeavgift og toppskatt. Satsstrukturen drøftes i kapittel 7. Personinntekten vil som i dag danne grunnlag for pensjonsrettigheter mv. i folketrygden.

Skatt på personinntekt vil beregnes og utlignes hos deltakerne. Departementet har vurdert om denne skattleggingen bør skje løpende eller først ved uttak fra selskapet. Nøytralitetshensyn kan tilsi at en tilsvarende uttaksbeskatning som for aksjeselskaper innføres for deltakerlignede selskaper.

Det er vesentlig vanskeligere å gjennomføre uttaksbeskatning i deltakerlignede selskaper enn i aksjeselskaper, fordi det i mindre grad er et klart formelt skille mellom selskapets og deltakernes økonomi. En uttaksløsning forutsetter et skille mellom tilbakeholdt og uttatt overskudd, og at det etableres rutiner for å registrere alle former for uttak. Særlig følgende forhold gjør det vanskelig med uttaksbeskatning:

- Det foreligger ingen nærmere *definisjon* av hvilke disposisjoner som skal anses som uttak fra virksomheten.

- Det foreligger ikke noe *regelverk for fremgangsmåten ved overføringer* fra selskap til deltakere tilsvarende utbyttereglene i aksjeselskaper.
- Ikke alle deltakerlignede selskaper har *regnskaps- og revisjonsplikt*.

Den nære tilknytningen mellom selskap og deltaker gir også større risiko for privat bruk av eiendeler som tilhører virksomheten, uten at det blir registrert som uttak. Disse omgåelsesmulighetene vil kreve streng regnskapsmessig oppfølging og ligningsmessig kontroll. Uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper vil dessuten bidra til å bryte den nære sammenhengen mellom selskap og deltaker.

En eventuell definisjon av uttak krever en nærmere vurdering av de situasjoner der deltakerne kan dekke private behov gjennom bruk av selskapets eiendeler, eller på annen måte benytte midler i selskapet til formål utenfor selskapet. Kontrolltiltak mot skjulte uttak må omfatte et vidt spekter av disposisjoner. At det finnes en egen konto for tilbakeholdt overskudd, vil i seg selv ikke gjøre det lettere å definere og identifisere uttak fra virksomheten.

I dag er deltakerlignede selskaper som hovedregel unntatt fra regnskaps- og revisjonsplikt når følgende kriterier er oppfylt:

- selskapet har mindre enn 5 millioner kroner i salgsinntekt
- selskapet har færre enn 5 ansatte
- selskapet har 5 deltakere eller færre
- ingen av deltakerne er juridisk person med begrenset ansvar

En effektiv kontroll med en uttaksløsning forutsetter at alle deltakerlignede selskaper pålegges regnskaps- og revisjonsplikt på samme måte som aksjeselskaper. En slik utvidelse vil påføre en rekke mindre selskaper økte kostnader.

Etter en samlet vurdering foreslås det at beskatningen av deltakere i deltakerlignede selskaper ikke skal skje i tilknytning til uttak fra selskapet. I stedet bør skattleggingen skje løpende, ved at det årlig beregnes personinntekt fra selskapet som skattlegges på deltakernes hånd, uavhengig av om overskuddet deles ut til deltakerne eller ikke.

9.5.3 Beregning og fordeling av personinntekt på deltakerne

Etter gjeldende regler skal det beregnes personinntekt fra deltakerlignede selskaper hvor aktive

eiere til sammen eier minst to tredjedeler av selskapet, eller har krav på en tilsvarende andel av overskuddet.

I den foreslåtte aksjonærmodellen skilles det ikke mellom aktive og passive aksjonærer. Utbytte utover skjermingen skattlegges likt for alle aksjonærer. Dette tilsier at en heller ikke skiller mellom aktive og passive eiere i andre selskapsformer. Dersom det ikke beregnes personinntekt for deltakerlignede selskaper med en viss andel passive eiere, vil det være et sterkt incentiv til å velge en selskapsform med deltakerligning for å unngå tilleggsbeskatning. Et bortfall av eier- og aktivitetskravet vil også være en sterk forenkling i forhold til dagens delingsmodell. Det foreslås derfor at det skal beregnes personinntekt fra *alle* deltakerlignede selskaper som har fysiske personer som deltakere.

Bortfall av eier- og aktivitetskravet får konsekvenser for fordelingen av beregnet personinntekt på deltakerne. Etter gjeldende regler beregnes personinntekten på selskapets hånd, og fordeles deretter i sin helhet på de aktive deltakerne. Likebehandling i forhold til aksjonærmodellen tilsier at personinntekten fordeles på samtlige deltakere, uavhengig om disse er aktive eller passive. Den beregnede personinntekten skal fordeles forholdsmessig etter det krav hver enkelt deltaker har på andel av overskudd i selskapet, det vil si på tilsvarende måte som ved fordelingen på aktive deltakere i gjeldende delingsmodell.

Det foreslås at det skal beregnes personinntekt for deltakerne i deltakerlignede selskaper uten annet aktivitetskrav enn det som ligger nedfelt i definisjonen av et selskap i selskapslovgivningen, og i skattelovens begrep «virksomhet». Etter selskapsloven § 1–1 første ledd må det være utøvet en «økonomisk virksomhet» for at et selskap skal foreligge. Det legges opp til å beregne personinntekt i alle selskaper som oppfyller dette og de øvrige kravene til et selskap i selskapsloven, og som skal deltakerlignes etter skatteloven § 2–2 annet og tredje ledd.

Personinntekt beregnes bare for fysiske personer. Dersom et aksjeselskap (eller skattemessig likestilt selskap) er deltaker i et deltakerlignet selskap, skal det ikke ilegges skatt på den personinntekten som fordeles på aksjeselskapet. Det skal heller ikke tilordnes personinntekt for fysiske personer som er aksjonærer i dette aksjeselskapet. Aksjonærmodellen vil komme til anvendelse på denne delen av overskuddet når det videreutdeles fra aksjeselskapet som utbytte til fysiske personer.

Beregning av personinntekt etter skjermingsmodellen er omtalt i avsnitt 9.7.

9.6 Enkeltpersonsforetak – departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at det vil være vesentlig vanskeligere å gjennomføre en uttaksmodell for enkeltpersonsforetak enn det vil være for deltakerlignede selskaper. Departementet viser til at det i enkeltpersonsforetak særlig vil være vanskelig å skille mellom skattyters personlige økonomi og virksomhet vedkommende deltar i. De hensynene som det er redegjort for i avsnitt 9.5.2, og som gjør uttaksbeskatning uegnet i deltakerlignede selskaper, gjelder også for enkeltpersonsforetak. Departementet anbefaler derfor en skjermingsmodell for enkeltpersonsforetak. Både hensynet til nøytralitet og at det kan være en glidende overgang fra enkeltpersonsforetak til deltakerlignet selskap (jf. avsnitt 9.5.1), tilsier at skjermingsmodellen for enkeltpersonsforetak og deltakerlignede selskaper bør ha samme hovedinnhold. Departementet foreslår at det skal beregnes skjermingsfradrag etter samme metode for næringsdrivende i enkeltpersonsforetak og i deltakerlignede selskaper, jf. nærmere omtale i avsnitt 9.7.

Departementet foreslår at det aktivitetskravet som er nedfelt i gjeldende delingsmodell, bortfaller. Etter gjeldende regler er det et vilkår for deling at eieren «deltar aktivt i virksomheten», jf. skatteloven § 12–10 første ledd a. I utfyllende forskriftsbestemmelser er aktivitetskravet presisert slik at arbeidsinnsats i virksomheten som ikke overstiger 300 timer i inntektsåret, ikke skal regnes som aktivitet, jf. Finansdepartementets forskrift til skatteloven § 12–10–2 tredje og fjerde ledd. Bestemmelsene om 300-timerskravet gjelder som utgangspunkt for alle delingspliktige foretak. Kravet om 300 timer aktivitet i inntektsåret gjelder likevel ikke i liberale foretak, eller i foretak som har vesentlige likhetstrekk med skattyterens lønnete yrke.

For deltakerlignede selskaper har departementet foreslått at det skal beregnes personinntekt for alle selskaper med fysiske personer som deltakere, uavhengig av om deltakerne er aktive og de aktive deltakernes eierandel. Departementet foreslår at tilsvarende skal legges til grunn i enkeltpersonsforetak, og at det dermed skal beregnes personinntekt uavhengig av om eieren anses aktiv etter dagens regler. Den praktiske betydningen for eiere vil først og fremst være at 300-timerskravet bortfaller. Det vil imidlertid fortsatt være et krav om at det drives aktivitet av et visst omfang for at noe skal anses som næringsvirksomhet og ikke passiv kapitalforvaltning. Det alminnelige aktivitetskravet som innebærer at grensene for passiv

kapitalforvaltning er overskredet, og at det i stedet foreligger virksomhet i skattelovens forstand, vil dermed også være avgjørende for om det skal beregnes personinntekt.

Departementet viser til at 300-timerskravet ble innført i 1995 av forenklingshensyn. I praksis har imidlertid dette kravet vært vanskelig å administrere, fordi bestemmelsene medfører fortolknings tvil i flere sammenhenger og kompliserte bevisvurderinger. Problemene gjelder dels hva slags type aktivitet som er relevant i forhold til bestemmelsene, dels hvordan antall timer skal telles. Bortfallet av denne regelen vil etter departementets vurdering innebære en klar administrativ forenkling. Departementet viser også til at Skaugeutvalget foreslår at 300-timersregelen oppheves, blant annet på grunn av de administrative problemene.

9.7 Beregning av personinntekt i skjermingsmodellen

Kapitalavkastningsfradraget i gjeldende delingsmodell skal skille mellom inntekt som skyldes kapitalinnsats i virksomheten, og inntekt som skyldes arbeidsinnsats. Formålet er å skattlegge de to inntektskomponentene som hhv. kapitalinntekt og arbeidsinntekt. Skjermingsfradraget i den foreslåtte skjermingsmodellen har ikke det samme formålet. Hensikten er her å skjerme risikofri avkastning på kapitalen, i tråd med prinsippene i aksjonærmodellen. Avkastning utover skjermingsfradraget skattlegges som personinntekt, uavhengig av om meravkastningen skyldes kapitalavkastning eller (ulønnet) arbeidsavkastning.

I aksjonærmodellen er aksjens kostpris utgangspunktet for skjermingen. Ubenyttede skjermingsbeløp blir lagt til kostprisen ved beregning av senere års skjermingsfradrag. I deltakerlignede selskaper og enkeltpersonsforetak, må verdien av *kapitalen i selskapet* danne grunnlag for skjermingen.

Det er et spørsmål om en bør legge egenkapitalen eller totalkapitalen til grunn for skjermingen. Disse to løsningene er i prinsippet ekvivalente. Dersom totalkapitalen danner grunnlag for skjermingen, må imidlertid skjermingsfradraget reduseres med gjeldsrentene, slik at det ikke gis fradrag for disse to ganger.

Etter departementets vurdering tilsier praktiske hensyn at skjermingsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i den skattemessige verdien av eiendelene i selskapet, på tilsvarende måte som kapitalavkastningsgrunnlaget i gjeldende delings-

modell. Dette impliserer at skjermingsfradraget baseres på totalkapitalen i selskapet.

Videre er det et spørsmål om virksomhetens finansposter som bankinnskudd, aksjer mv. skal skjermes med skjermingsrenten, eller med den regnskapsmessige avkastningen. Fordi skillet mellom person og virksomhet i en del tilfeller kan være uklart, mener departementet at finansposter i virksomheten bør skjermes med den faktiske avkastningen. Det følger av dette at skjermingsgrunnlaget må korrigeres for finansposter som bankinnskudd og andre verdipapirer, samtidig som de korresponderende kapitalinntekter legges til skjermingsfradraget. Disse korreksjonene er i praksis de samme som gjøres ved beregning av personinntekt i gjeldende delingsmodell. Beregningen av skjermingsfradraget blir da som følger:

Totalkapital (alle poster på aktivasiden i balansen)
– Finansposter (bankinnskudd, aksjer mv.)
– Andre eiendeler av privat karakter
= <i>Skjermingsgrunnlag</i>

Skjermingsgrunnlag x skjermingsrente
– Gjeldsrenter
+ Finansinntekter
= <i>Skjermingsfradrag</i>

Aksjeinntekter på foretakets hånd, skal legges til skjermingsfradraget med verdien før skatt (på alminnelig inntekt), og den skattemessige verdien av aksjene skal trekkes ut av skjermingsgrunnlaget, på samme måte som bankinnskudd mv.

Dersom et foretak med aksjeinntekter har et aksjeselskap som deltaker, vil inntekten til aksjeselskapet måtte korrigeres slik at en unngår kjedebeskatning. Departementet vil vurdere utformingen av en slik korreksjonsmekanisme nærmere.

I virksomheter som omfattes av skjermingsmodellen, vil foretakets eiendeler økes ved tilbakeholdt overskudd, slik at skjermingsgrunnlaget øker. For en aksjonær øker skjermingsgrunnlaget med ev. ubenyttet skjermingsfradrag (differansen mellom skjermingsfradrag og utbytte), og ikke med hele det tilbakeholdte overskuddet. For å utjevne den ulike oppbyggingen av skjermingsbeløp i de to modellene, må personinntekt i skjermingsmodellen skattlegges løpende, slik at skjermingsgrunnlaget kun øker med verdien etter skatt av det tilbakeholdte overskuddet. Dette gir det samme skjermingsgrunnlaget som ved å ta ut utbytte i aksjonærmodellen, som skattlegges og skytes inn igjen som ny aksjekapital.

Skjermingen i skjermingsmodellen vil, i likhet med i delingsmodellen, baseres på verdien av sel-

skapets eiendeler. Utvalgets vurderinger av kapitalavkastningsgrunnlaget m.m. i gjeldende delingsmodell, er derfor også relevante for fastsettelsen av skjermingsgrunnlaget i skjermingsmodellen. Skaugeutvalget drøftet en revidert delingsmodell for både aktive og passive eiere i kombinasjon med aksjonærmodellen for aksjonærer. Nedenfor drøftes de enkelte elementene i skjermingsmodellen bl.a. med utgangspunkt i utvalgets forslag til endringer i delingsmodellen.

Verdsettelse av eiendelene

I gjeldende delingsmodell skal eiendelene i kapitalavkastningsgrunnlaget verdsettes til middelverdien av eiendelens inngående og utgående verdi i inntektsåret, etter følgende hovedregler:

- Avskrivbare eiendeler verdsettes til skattemessig verdi.
- Ikke avskrivbare eiendeler verdsettes til den høyeste verdien av historisk kostpris og ligningsverdi.
- Eiendeler som i 1999 ble verdsatt til regnskapsmessig verdi, kan fortsatt verdsettes til denne verdien.

Utvalget foreslår å oppheve særregelen om verdsettelse til regnskapsmessig verdi ved en eventuell videreføring av delingsmodellen. Utvalget viser til at regnskapsmessige verdier ikke bør benyttes ved fastsettelsen av kapitalavkastningsgrunnlaget, blant annet fordi regnskapets informasjonsverdi kan svekkes dersom regnskapsverdiene påvirkes av skattemessige forhold.

Departementet vil ikke foreslå å oppheve særregelen om verdsettelse til regnskapsmessig verdi for eiendeler som ble verdsatt til slik verdi i 1999. Betydningen av denne særregelen vil bli redusert etter hvert som eiendelene selges og utrangeres, og det er derfor ikke sterke grunner for å oppheve den. Departementet slutter seg ellers til utvalgets vurderinger om at verdsettelse av kapitalavkastningsgrunnlaget kun bør baseres på skattemessig verdi, historisk kostpris og ligningsverdi.

Leverandørkreditter og forskuddsbetaling fra kunder

I gjeldende delingsmodell skal leverandørkreditter og forskuddsbetaling fra kunder bare trekkes fra i kapitalavkastningsgrunnlaget når rentesatsen er under 8 pst. og kredittiden lengre enn 30 dager. Begrunnelsen for å korrigere for rentefrie kreditter eller kreditter med lav rente er at man ellers risikerer å overvurdere kapitalbindingen i bedrif-

ten med virkning for kapitalavkastningsgrunnlaget. Kundefordringer inngår alltid i kapitalavkastningsgrunnlaget.

Utvalget foreslår at all leverandørkreditt og forskuddsbetaling fra kunder skal trekkes fra i kapitalavkastningsgrunnlaget, uavhengig av betalingsbetingelsene. Utvalget begrunner forslaget med at det bør være symmetrisk behandling av virksomhetens leverandørkreditter/forskuddsbetaling fra kunder og kundefordringer. Skatteloven § 12–13 annet ledd a må utvides, slik at forskudd til leverandører inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget. Utvalget viser for øvrig til at forslaget innebærer en administrativ forenkling, fordi gjeldende bestemmelser innebærer at ligningsmyndighetene må sjekke alle fakturaer for å få brakt eventuelle avtaler om renter og kredittid på det rene.

Departementet mener at virksomhetens leverandørkreditter og forskuddsbetaling fra kunder bør behandles konsekvent, og slutter seg derfor til utvalgets vurderinger og forslag.

Overdragelse av forretningsverdi

Forretningsverdi (goodwill) er differansen mellom samlet verdi av de enkelte eiendelene i en virksomhet og verdien av virksomheten. Forretningsverdien kan enten være egenopparbeidet eller ervervet fra andre. *Egenopparbeidet* forretningsverdi er et resultat av virksomhetsutøverens arbeidsinnsats og eventuell anvendt kapital. Forretningsverdi som er *ervert* fra andre, utgjør en kapitalinvestering på linje med investering i fysiske driftsmidler. Ervervet av slik forretningsverdi vil vanligvis skje i forbindelse med overdragelse av en hel virksomhet.

Egenopparbeidet og ervervet forretningsverdi behandles skattemessig ulikt. Egenopparbeidet forretningsverdi kan verken avskrives eller inngå i kapitalavkastningsgrunnlaget, mens ervervet forretningsverdi kan avskrives med 20 pst. og inngå i kapitalavkastningsgrunnlaget. Avskrivningene vil redusere grunnlaget for beregning av alminnelig inntekt og personinntekt, samtidig som de vil redusere grunnlaget for kapitalavkastningsfradraget.

Ved omdanning av virksomhet kan det forekomme at egenopparbeidet forretningsverdi overføres til en ny virksomhet. Omdanningen kan ha skjedd på en måte som innebærer at eiendelene i den tidligere virksomheten anses realisert (dvs. at reglene om skattefri omdanning ikke er benyttet). I den nye virksomheten vil forretningsverdien ikke være å anse som egenopparbeidet, men ervervet.

På grunn av forskjellene i skattemessig behandling av egenopparbeidet og ervervet forretningsverdi, vil en omklassifisering fra egenopparbeidet til ervervet forretningsverdi kunne redusere beregnet personinntekt betydelig. Overdragelsen i forbindelse med omdanningen vil utløse gevinstbeskatning på forretningsverdien. Gevinsten på forretningsverdien inntektsføres gjennom gevinst- og tapskonto med 20 pst. pr. år i den nye virksomheten. Men denne inntektsføringen skal fradragføres ved beregning av personinntekt, og påvirker dermed ikke beregnet personinntekt.

Den gunstigere skattemessige behandlingen av ervervet forretningsverdi er i en del tilfeller forsøkt utnyttet som et ledd i skatteplanlegging. I slike tilfeller vil det primære formålet med omdanningen være å endre forretningsverdiens karakter, uten at det er vesentlige endringer på eiersiden før og etter omdanningen.

For å unngå at skattereglene om forretningsverdi benyttes som ledd i skatteplanlegging, foreslår utvalget to tiltak. Utvalget viser til at det er et hovedproblem at gevinst ved salg av forretningsverdi ikke anses som personinntekt etter gjeldende regler, uavhengig av om det overdragende selskapet er delingspliktig eller ikke. Dette problemet kan etter utvalgets vurdering løses gjennom en regel som sikrer at egenutviklet forretningsverdi skatlegges som personinntekt ved salg. Videre foreslår utvalget at forretningsverdi som er overført fra et foretak med hovedsakelig samme eierkrets som det overtakende foretaket, bør unntas fra kapitalavkastningsgrunnlaget.

Departementet vil med utgangspunkt i utvalgets forslag, arbeide videre med ulike løsninger på problemene knyttet til overdragelse av forretningsverdi mv.

Skjermingsrenten

Skjermingsfradraget skal i prinsippet ivareta de samme hensynene som i aksjonærmodellen, det vil si sikre at en risikofri avkastning på investert kapital kun skatlegges som alminnelig inntekt. De vurderingene som ligger til grunn for valg av skjermingsrente i aksjonærmodellen, jf. avsnitt 8.5.3, kan derfor i utgangspunktet også anvendes for skjermingsmodellen. Det bør likevel tas hensyn til at dette fradraget i skjermingsmodellen gis i et grunnlag som ikke er redusert med skatt på alminnelig inntekt. I skjermingsmodellen bør det derfor benyttes en rente før skatt. *Departementet* vil vurdere fastsettelsen av skjermingsrenten nærmere.

Lønnsfradrag

I gjeldende delingsmodell gis et lønnsfradrag ved fastsettelse av beregnet personinntekt for den enkelte aktive eier, når det er ansatte i virksomheten eller selskapet. Fradraget utgjør 20 pst. av summen av lønnsutbetalinger og arbeidsgiveravgift og andre trygdeavgifter for ansatte.

Utvalget peker på at lønnsfradraget ble innført for å fange opp immateriell kapital og virksomhetskapital i bedriftene, men at det er et lite treffsikkert virkemiddel. Utvalget foreslår likevel å videreføre lønnsfradraget i innstrammet form i mangel av noe godt alternativ. Utvalget foreslår å redusere satsen fra 20 pst. til 10 pst. av de samlede lønnskostnadene.

Departementet deler utvalgets oppfatning av at lønnsfradraget er lite treffsikkert. Særlig fordi egenopparbeidet forretningsverdi ikke inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget, har det vært hevdet at det er behov for lønnsfradrag for å unngå mulig diskriminering av arbeidsintensive foretak. Dobbeltdraget for lønnsutgifter, som lønnsfradraget i realiteten innebærer, er imidlertid ingen god løsning for å fange opp immateriell kapital og virksomhetskapital i bedriftene. Det vises til at lønnsfradraget ikke inngikk i det opprinnelige forslaget til delingsmodell. Departementet legger også vekt på at likebehandling med aksjonærmodellen tilsier at skjermingsmodellen ikke bør inneholde lønnsfradrag. De skisserte lettelsene i toppskatten m.m., vil dessuten redusere behovet for særlige fradrag som reduserer personinntekten, jf. kapittel 7.

Departementet foreslår derfor at skjermingsmodellen ikke skal inneholde noe lønnsfradrag.

Fremføring av negativ beregnet personinntekt

Dersom beregnet kapitalavkastning i gjeldende delingsmodell overstiger resultatet fra virksomheten (etter korreksjon for kapitalinntekter og –kostnader), vil beregnet personinntekt bli negativ. Negativ beregnet personinntekt kan ikke trekkes fra i personinntekt utenfor virksomheten, men kan fremføres mot positiv beregnet personinntekt i senere år fra den samme virksomheten. Det er ikke noen tidsgrense for fremføringsadgangen.

Departementet foreslår å videreføre gjeldende regler for å fremføre negativ beregnet personinntekt i skjermingsmodellen. Det innebærer at uutnyttet skjermingsfradrag fremføres mot senere avkastning fra samme kilde.

Særregler for liberale foretak

Gjeldende delingsmodell skiller mellom liberale foretak og andre foretak når det gjelder vilkårene for beregning av personinntekt og begrensingsreglene for beregnet personinntekt. Liberale foretak er «foretak hvor den eller de aktives arbeidsinnsats på grunn av bransje, særlige kvalifikasjoner eller andre forhold muliggjør en særlig stor foretaksinntekt», jf. skatteloven § 12–17 annet ledd med utfyllende forskriftsbestemmelser. Eksempler på såkalte liberale foretak er advokat-, lege- og meglervirksomhet.

Skjermingsmodellen skiller ikke mellom liberale og ikke-liberale foretak. Administrativt er et slikt skille svært krevende fordi det ikke er mulig å gi noen uttømmende opplisting av liberale foretak. Fraværet av et slikt skille i skjermingsmodellen innebærer derfor en vesentlig administrativ forenkling i forhold til gjeldende delingsmodell.

Takregler

Gjeldende delingsmodell har begrensingsregler for beregnet personinntekt (takregler). Beregnet personinntekt skal begrenses så langt skattyterens samlede personinntekt fra delingspliktige foretak ikke overstiger 16 G. Den delen av samlet personinntekt fra foretak som utgjør mellom 75 og 134 G, er likevel ikke grunnlag for begrensning ved fastsettelse av beregnet personinntekt. For liberale foretak skal beregnet personinntekt ikke begrenses.

I delingsmodellen som opprinnelig ble vedtatt, var det et tak på 34 G. Taket var felles for liberale og for andre foretak. Begrunnelsen for de opprinnelige takreglene var at delingsreglene er sjablonregler, og at de kan gi resultater som avviker fra reelle forhold. Når den beregnede personinntekten etter delingsmodellen blir svært høy, har det formodningen mot seg at dette alene skyldes skattyterens arbeidsinnsats. Takreglene er endret en rekke ganger med noe forskjellige begrunnelser, men alltid i lempende retning.

Skaugeutvalget viser til at logikken i delingsmodellen tilsier at det ikke bør være noe tak som begrenser den beregnede personinntekten, men at delingsmodellens sjablonmessige karakter likevel innebærer et visst behov for takregler som sikrer at personinntekten ikke blir urimelig høy. Utvalget foreslår å erstatte gjeldende tak med et felles høyt tak for liberale og ikke-liberale foretak, for eksempel i størrelsesorden 2,5 til 4 millioner kroner.

Departementet viser til at skjermingsmodellen prinsipielt sett står i en annen stilling enn gjel-

dende delingsmodell. Gjeldende delingsmodell er en sjablonmodell for å dele aktive deltakeres inntekt fra virksomheten i en kapitalavkastningsdel og en arbeidsavkastningsdel, slik at arbeidsavkastningen kan skattlegges som personinntekt. Utgangspunktet for en skjermingsmodell er å skjerme risikofri avkastning av den investerte kapitalen mot å bli beskattet som personinntekt. I en slik modell bør det ikke være noe tak på beregnet personinntekt, slik at særlig høy kapitalbeskatning bare blir beskattet med 28 pst.

Virkningene av å fjerne begrensingsreglene dempes som følge av at personinntekten skal fordeles på alle selskapsdeltakerne, og ikke i sin helhet på aktive deltakere slik som i gjeldende delingsmodell. Innstrammingene må også vurderes i lys av reduksjonene som foreslås i toppskatten. Departementet foreslår derfor at skjermingsmodellen ikke skal inneholde regler om begrenning av beregnet personinntekt.

9.8 Skjermingsmodellen og gevinstbeskatning

Departementets forslag til skjermingsmodell innebærer at overskuddet i deltakerlignede selskap skattlegges løpende. Gjeldende metode for gevinstberegning ved realisasjon av andel kan dermed fortsatt benyttes (fordi økningen i skattemessige verdier i selskapet i eierperioden kan ses som ikke uttatt skattlagt overskudd).

Etter gjeldende regler beregnes gevinsten slik:

- Vederlaget for andelen (salgssum)
- Andel av skattemessige verdier i selskapet på realisasjonstidspunktet
- + – Korreksjon for over- eller underkurs ved ervervet av andelen
- = Skattepliktig gevinst

(Over- eller underkurs ved ervervet av andelen tilsvarer differansen mellom en forholdsmessig andel av selskapets skattemessige verdier på ervervstidspunktet og kjøpesummen.)

Gevinsten skattlegges som alminnelig inntekt, og inngår ikke i personinntektsgrunnlaget.

I avsnitt 9.7 er det vist til at mye taler for å skattlegge realisasjonsgevinst på forretningsverdi som personinntekt. Dersom slik realisasjonsgevinst

skal skattlegges som personinntekt, vil gevinstberegningen fortsatt ta utgangspunkt i reglene over, men trygdeavgift og eventuell toppskatt på personinntekten kommer i tillegg.

9.9 Skjermingsmodellen og forholdet til utlandet

Norsk deltaker i utenlandsk deltakerlignet selskap

Etter gjeldende rett skattlegges norsk deltaker også for inntekter fra utenlandsk deltakerlignet selskap, så langt Norges beskatningsrett ikke er begrenset av eventuell skatteavtale. Også alminnelig inntekt fra utenlandsk selskap fastsettes etter nettometoden. Deltakerens andel av selskapets resultat fastsettes etter norske skatteregler som om selskapet var norsk. Det beregnes personinntekt for deltakerne etter samme regler som for deltakere i norske selskaper. Også gevinst ved realisasjon av andelen skattlegges til Norge etter alminnelige regler. Realisasjonstap kommer tilsvarende til fradrag.

Disse løsningene kan videreføres i skjermingsmodellen. Den viktigste forskjellen i forhold til gjeldende regler, er at det etter skjermingsmodellen må beregnes personinntekt også for passive deltakere. I prinsippet krever imidlertid ikke skjermingsmodellen flere opplysninger fra selskapet eller deltakeren enn gjeldende regler.

Skjermingsmodellen gir dermed likebehandling av norske deltakere i norske og utenlandske deltakerlignede selskaper.

Utenlandsk deltaker i norsk deltakerlignet selskap

Deltaker i utlandet har skatteplikt til Norge etter de alminnelige bestemmelsene om skatteplikt til Norge i skatteloven. Skattyter i utlandet som er deltaker i selskap som driver virksomhet i Norge, har begrenset skatteplikt til Norge etter skatteloven § 2–3 første ledd b. Begrensninger i skatteplikten kan følge av skatteavtaler.

Utenlandske deltakere som får skatteplikt til Norge på grunn av selskapsdeltakelsen, skattlegges etter samme regler som norske deltakere.

Disse løsningene kan videreføres med skjermingsmodellen. Det innebærer at skjermingsmodellen gir likebehandling av norske og utenlandske deltakere i norske deltakerlignede selskaper.

10 Skattemessig behandling av aksjeinntekter innenfor selskapssektoren

10.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes beskatningen av aksjeinntekter som tilfaller aksjonærer som er aksjeselskaper (selskapsaksjonærer). Regjeringen foreslår at selskapsaksjonærer i hovedregelen skal fritas for beskatning av utbytte og gevinst på aksjer, samtidig som fradragsretten for tilsvarende aksjetap bortfaller (fritaksmetoden). For øvrig vil selskaper være løpende skattepliktig for sine inntekter som i dag. Skattefritak for selskapers aksjeinntekter harmonerer med det uttaksprinsipp som ligger til grunn for aksjonærmodellen, og som medfører at aksjeinntekter som overstiger risikofri avkastning, beskattes når de tas ut av selskapssektoren.

Det er et mål at selskapsbeskatningen utformes slik at ressursene kanaliseres dit de kaster mest av seg, og at beskatningen ikke skal medføre innelåsning av kapital eller påvirke organisasjonsstrukturene. Det betyr blant annet at en bør unngå at aksjeinntekter blir beskattet flere ganger i eierkjede med flere norske selskaper (kjedebeskatning). Kjedebeskatning kan gi incentiver til omorganisering, og kan dessuten svekke kapitalmobiliteten i selskapssektoren.

Aksjonærmodellen innebærer at aksjeinntekter utover risikofri avkastning beskattes på aksjonærens hånd. Dersom aksjonærmodellen anvendes for selskaper, vil denne meravkastningen bli kjedebeskattet. Regjeringen ønsker derfor ikke å innføre aksjonærmodellen for selskapsaksjonærer.

Skaugautvalget foreslår å videreføre RISK- og godtgjørelsesmetoden innenfor selskapssektoren, inntil alternative løsninger for beskatning av aksjegevinster og utbytte for selskaper er nærmere vurdert. En videreføring av RISK- og godtgjørelsesmetoden vil som hovedregel forhindre kjedebeskatning. Dagens RISK- og godtgjørelsesmetode innebærer imidlertid en forskjellsbehandling av aksjeinntekter mellom norske selskaper og grenseoverskridende aksjeinntekter, som kan skape usikkerhet i forhold til EØS-avtalen, jf. avsnitt 3.4.3. RISK-reglene fremstår som kompliserte. Utvidelse av anvendelsesområdet for RISK-reglene ville dessuten være administrativt svært krevende. Både hensynet til skattyterne og likningsmyndighetene taler mot å utvide RISK-reglene.

Utgangspunktet er at fritaksmetoden skal gjelde alle aksjeinntekter, både innenlandske og grenseoverskridende, som tilfaller selskapsaksjonærer. Det er imidlertid lagt opp til særskilte begrensninger av fritaksmetodens anvendelse på grenseoverskridende aksjeinntekter. Skattefritaket vil ikke omfatte kildeskatt på utbytter fra norske selskaper til selskapsaksjonærer hjemmehørende utenfor EØS. Dessuten er det aktuelt at skattefritaket for inntekter som norske selskaper oppbærer på aksjer i utenlandske selskaper, underlegges visse vilkår eller begrensninger.

Regjeringen foreslår at fritaksmetoden skal gi virkning for utbytte innvunnet fra og med inntektsåret 2004, og for aksjegevinster/-tap som realiseres fra og med den dagen denne meldingen fremlegges, dvs. 26. mars 2004.

Med et skattefritak for aksjeinntekter innenfor selskapssektoren vil kjedebeskatning unngås. Det vil bli større grad av skattemessig likebehandling av investeringer i Norge og utlandet. Skattefritaket for innenlandske aksjeinntekter vil gjelde tilsvarende for aksjeinntekter til eller fra selskaper hjemmehørende i andre EØS-land, slik at beskatningen av selskapers aksjeinntekter vil være i samsvar med EØS-avtalen.

Sammenlignet med dagens system vil likningsmyndighetene oppnå administrative besparelser, mens selskapene vil få reduserte etterlevelseskostnader. I kombinasjon med aksjonærmodellen for personlige aksjonærer, vil fritaksmetoden gjøre det mulig å oppheve RISK- og godtgjørelsesreglene i sin helhet. Dette er en stor administrativ forenkling i forhold til å opprettholde RISK-systemet parallelt med aksjonærmodellen.

Innføring av fritaksmetoden vil føye seg inn i en internasjonal trend der godtgjørelsesystemer avvikles og ofte erstattes med skattefritak for aksjeinntekter som tilfaller selskaper. Det vises til avsnitt 3.4.1.3 og vedlegg 1.

Fritak fra beskatning av aksjeinntekter i selskapssektoren kan medføre et provenytap. Dels vil dette skyldes at gevinst på norske aksjer og aksjeinntekter fra utlandet ikke lenger blir gjenstand for beskatning i Norge, og dels vil det skyldes at fritaksmetoden åpner for uønskede tilpasningsmulig-

heter fra skattyternes side. Tilpasningsmulighetene og provenytapet kan reduseres gjennom å begrense fritaksmetodens anvendelsesområde og andre særskilte tiltak.

Regjeringen vil komme tilbake med lovforslag i forbindelse med fremleggelsen av budsjettet for inntektsåret 2005.

10.2 Nærmere om Skaugeutvalgets forslag

Skaugeutvalget peker på at hensynet til likebehandling mellom ulike typer aksjonærer kan tale for å innføre aksjonærmodellen både for fysiske aksjonærer og for selskaper. Det påpekes imidlertid at dette kan føre til kjedebeskatning for aksjeinntekter som overstiger alternativavkastningen, jf. innstillingen side 218:

«Aksjonærmodellen vil skjerme aksjeutbytter og aksjegevinster i konsernforhold så lenge disse ligger innenfor rammen av den beregnede alternativavkastningen. For aksjeinntekter som overstiger alternativavkastningen, kan modellen imidlertid medføre kjedebeskatning. Slik kjedebeskatning kan f.eks. oppstå når et selskap deler ut utbytte over alternativavkastningen til et annet selskap, og det mottakende selskapet deretter deler ut det mottatte utbyttet til sine aksjonærer. Dette vil medføre en større skattebelastning for utbytter som deles ut via flere aksjeselskaper, enn for utdelinger som foretas direkte fra et aksjeselskap til fysiske aksjonærer. Et slikt skattesystem kan ha uheldige virkninger bl.a. for etablerte konsernstrukturer, og kan gi et incitament til å omorganisere eierstrukturen slik at kapitalen kan flyttes fra en virksomhet til en annen uten å gå veien om kjedebeskatning. Det vil også kunne påvirke etableringen av nye selskapsstrukturer.

Ut fra et effektivitetssynspunkt vil det videre være en ulempe dersom modellen medfører en beskatning av avkastning over alternativavkastningen som omallokeres innenfor selskapssektoren. En slik beskatning kan hemme kapitalens mobilitet innenfor næringslivet.»

Skaugeutvalget viser videre til at det med de gjeldende reglene om RISK og godtgjørelse kan foretas skattefri flytting av all avkastning innenfor konserner, dvs. at kapitalmobiliteten ivaretas på en bedre måte enn om aksjonærmodellen innføres for selskaper. Utvalget har ikke hatt tid til å foreta en tilstrekkelig grundig vurdering av alternative løsninger, og anbefaler derfor at det gjeldende systemet med RISK og godtgjørelse videreføres inntil videre. Utvalget fremhever imidlertid at beskatningen av aksje-

inntekter innenfor selskapssektoren bør vurderes nærmere når utvalgets innstilling følges opp. Utvalget peker på muligheten for å innføre en modell med skattefritak for selskapers aksjeinntekter (side 218):

«Et tredje alternativ kan være å innføre fullt fritak for utbytte- og gevinstbeskatning for selskaper. Det gjeldende RISK-systemet sikrer riktignok en beskatning ved realisasjon av de aksjegevinster som et morselskap oppnår ved en forventet stigning i datterselskapenes framtidige inntjening. Under aksjonærmodellen vil imidlertid slike gevinster bli beskattet så snart de forlater selskapssektoren og utbetales til konsernets personlige aksjonærer. Så lenge aksjegevinster kun omallokeres innenfor næringslivet, tilsier uttaksprinsippet for aksjeinntektsbeskatningen at det ikke bør utløses beskatning.

Med et slikt system vil dagens RISK-system kunne avskaffes både for personlige aksjonærer og for selskaper. En avskaffelse av RISK-systemet for selskaper ville innebære en vesentlig forenkling av skattesystemet.

Et slikt system kan imidlertid åpne for uønskede tilpasningsmuligheter, særlig knyttet til utlandet. Systemet åpner bl.a. for at det kan bygges opp store skattekreditter innenfor selskapssektoren, med fare for at overskudd over alternativavkastningen aldri kommer til beskatning i Norge. I tillegg vil det redusere skatteinntektene fra aksjegevinster der aksjer overdras fra selskaper til skattefrie institusjoner eller utlendinger. Utvalget har ikke hatt mulighet til å foreta en grundig vurdering av de tilpasningsmuligheter et slikt system kan åpne for, men mener likevel at det er grunn til å vurdere beskatningen av gevinster og utbytter for selskaper i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets forslag.»

Bare et fåtall av høringsinstansene omtaler beskatning av aksjeinntekter innenfor selskapssektoren. I høringsuttalelsene fra *Storbedriftenes skatteforum* og *NHO* gis det uttrykk for at systemet med RISK og godtgjørelse bør videreføres på selskapsnivå, men uten at dette vurderes opp mot innføring av en fritaksmetode. *Norsk Venture Kapitalforening* uttaler at holdingselskaper bør fritas for skatteplikt på aksjegevinster, og peker på at dette vil være i samsvar med Skaugeutvalgets forslag om uttaksbeskatning, og motivere til at kapitalen blir værende i selskapet uten å bli tatt ut til privat bruk.

10.3 Alternativer til aksjonærmodellen innenfor selskapssektoren

Departementet legger betydelig vekt på å unngå kjedebeskatning av inntekt i eierkjeder med flere

norske selskaper. Departementet deler derfor Skaugeutvalgets vurdering av at aksjonærmodellen ikke bør anvendes innenfor selskapssektoren.

Dagens RISK- og godtgjørelsessystem forhindrer som hovedregel kjedebeskatning. Reglene gjelder imidlertid bare for innenlandske aksjeinntekter, og innebærer derved en forskjellsbehandling av innenlandske og grenseoverskridende aksjeinntekter. For å unngå tvil om hvorvidt regelverket er i samsvar med EØS-avtalen, bør aksjeinntekter beskattes likt uavhengig av om inntekten er knyttet til aksje i norsk selskap eller selskap hjemmehørende i annet EØS-land. Dersom RISK- og godtgjørelsessystemet skal videreføres i selskapssektoren, bør derfor anvendelsesområdet utvides til å omfatte grenseoverskridende aksjeinntekter.

RISK-systemet forutsetter imidlertid omfattende informasjon fra selskapet, blant annet fordi beregningen av de årlige RISK-beløpene bygger på selskapets ligning. Det vil være praktisk svært vanskelig å utvide RISK-systemet til å omfatte utenlandske selskaper. Videre fremstår RISK-systemet som komplisert og svært ressurskrevende, både for selskapene og likningsmyndighetene. Ut fra administrative hensyn er det derfor lite ønskelig å opprettholde RISK-systemet.

Et alternativ kan være å innføre sjablonmessig beskatning av aksjegevinster i selskapssektoren, samtidig som anvendelsesområdet for godtgjørelsesmetoden utvides til å omfatte grenseoverskridende utbytter. Eksempelvis kan en sjablonmessig fastsatt andel av aksjegevinsten anses å reflektere tilbakeholdt skattlagt kapital i selskapet i aksjonærens eiertid. Denne andelen kunne økes med tiltakende eiertid. Dette vil imidlertid være en lite treffsikker metode for å avverge kjedebeskatning. Det vil heller ikke være nøytralt med hensyn til om avkastning på aksje tas ut i form av utbytte eller gevinst. Departementet har derfor ikke vurdert dette alternativet nærmere.

Skaugeutvalget peker på at en løsning kan være å innføre fullt fritak for selskapers aksjeinntekter. Regjeringen går som nevnt inn for at det innføres en slik fritaksmetode, jf. også avsnitt 10.4.

10.4 Nærmere om fritaksmetoden

10.4.1 Anvendelsesområde

Utgangspunktet er at fritaksmetoden bør gjelde for aksjeselskaper og likestilte selskaper, og at det er avkastning på investeringer i slike selskaper (gevinst og utbytte) som vil kvalifisere for skattefritak. Her rettes oppmerksomheten først og fremst mot aksjeselskaper og inntekt på aksjeinvesteringer.

I motsetning til aksjeselskaper, er ansvarlige selskaper og andre selskaper med ubegrenset ansvar ikke egne skattesubjekter. Slike selskaper blir gjenstand for deltakerligning etter en nettometode. Dette innebærer at det foretas et eget inntektsoppgjør på selskapets hånd som om det var skattyter. Deretter fordeles nettoresultatet på deltakerne til beskatning eller fradrag på vanlig måte. Dersom deltakerlignet selskap med både personlige deltakere og selskapsdeltakere mottar aksjeinntekter, oppstår det spørsmål om hvordan aksjeinntekten skal behandles. Ulik skattemessig behandling av aksjegevinster og –utbytte for personlige aksjonærer og selskapsaksjonærer vil kreve modifikasjoner i nettometoden for beregning av inntekt fra deltakerlignede selskaper. Departementet vil vurdere denne problemstillingen nærmere.

Uttaksbeskatning gjennomføres når et objekt overføres eller får endret funksjon eller bruk, men uten at det blir realisert. Det gjelder eksempelvis når en eiendel overføres vederlagsfritt fra selskap til aksjonær for privat bruk. Departementet legger til grunn at skattefritaket ved aksjerealisasjoner skal gjelde tilsvarende ved uttak av aksjer.

Utgangspunktet er at fritaksmetoden skal gjelde alle aksjeinntekter som tilfaller selskapsaksjonærer. Departementets foreløpige vurdering er at det ikke er grunn til å unnta inntekt på porteføljeeinvesteringer fra dette utgangspunktet, jf. avsnitt 10.4.4.3.

Også inntekter som norske selskapsaksjonærer oppebærer på aksjer i utenlandske selskaper, vil i hovedregelen omfattes av skattefritaket. Det er imidlertid aktuelt å oppstille særskilte begrensninger eller vilkår for at slike inngående aksjeinntekter skal fritas fra beskatning, jf. avsnitt 10.4.4. Formålet er å motvirke uønskede tilpasninger over landegrensene med tilhørende provenytyp.

I dagens system blir utbytter fra norske selskaper til utenlandske selskapsaksjonærer gjenstand for kildebeskatning, uten rett til godtgjørelse. Kildeskattesatsen er 25 pst., men Norge har i en rekke skatteavtaler fraskrevet seg retten til å anvende denne satsen fullt ut. For utbytte fra norsk datterselskap til morselskap hjemmehørende i skatteavtaleland (kravet til eierinteresse varierer fra avtale til avtale) er satsen som regel redusert til 15 pst. eller lavere. Tabell 3.5 gir oversikt over en del skatteavtalers maksimumssatser for kildebeskatning av utbytte ut fra Norge.

Departementet legger i utgangspunktet til grunn at kildebeskatningen bør videreføres for utbytte til selskapsaksjonærer i lavskatteland som ikke har skatteavtale med Norge. Det bør unngås å

stimulere til eierskap fra slike jurisdiksjoner. Samtidig bør ikke Norge kunne benyttes som «mellomliggende» land for skattegunstig overføring av inntekter fra tredjeland til lavskatteland.

Videre er departementet av den oppfatning at kildebeskatningen bør videreføres for utbytte fra norsk selskap til selskapsaksjonærer som er hjemmehørende utenfor EØS. Skatteavtalene pålegger som regel selskapsaksjonærens hjemland å gi kredit for kildeskatt på utbytte. Forutsatt at hjemlandet beskatter utbyttet med en sats som minst svarer til den norske kildeskattesatsen, og at hjemlandet ikke gir kredit for norsk beskatning av inntekten som ligger til grunn for utbyttet, vil ikke den norske kildebeskatningen påvirke den totale skattebelastningen på utbyttet. En opphevelse av kildebeskatningen vil i praksis medføre at Norge overfører skattefundamenter til utlandet, jf. eksempel i boks 10.1.

Departementet legger til grunn at fritaket fra kildebeskatning ikke bør få større omfang enn hva som er nødvendig for å fjerne den eksisterende usikkerheten i forhold til EØS-avtalen, jf. avsnitt 3.4.3.2. Departementet foreslår derfor at fritaksmetoden bare gjøres gjeldende for utgående utbytter til selskaper som er hjemmehørende i EØS-land,

Boks 10.1 Eksempel på virkningen av å oppheve kildeskatt på utbytte

Det utenlandske selskapet A eier aksjer i det norske selskapet B. A inntektsbeskattes i sitt hjemland med 20 pst., herunder for utbytte. I henhold til skatteavtalen med As hjemland kan Norge ilegge inntil 15 pst. kildeskatt på utbytte fra B til A, mens As hjemland plikter å kreditere eventuell kildeskatt. B deler ut 100 som utbytte til A.

Forutsatt at Norge opprettholder kildebeskatningen, blir utbyttet kildebeskattet til Norge med 15 ($100 \times 0,15$). I As hjemland inntektsbeskattes utbyttet med 20 ($100 \times 0,20$), men det gis kredit for den norske kildeskatten med 15. Effektiv beskatning i As hjemland på aksjeutbyttet blir derfor 5. Den totale skattebelastningen av utbyttet blir 20 (norsk kildeskatt på 15 med tillegg av inntektsskatt på 5 i As hjemland).

Avvikler Norge kildeskatten, blir utbyttet inntektsbeskattet med 20 i As hjemland. Den totale skattebelastningen av utbyttet blir altså den samme som med kildebeskatning, men provenyet vil sin helhet tilfalle As hjemland.

slik at det blir skattemessig likebehandling av norske selskapsaksjonærer og selskapsaksjonærer i andre EØS-land.

I skatteavtalene mellom Norge og de enkelte EØS-land varierer det hva som er fastsatt som maksimumssats for kildebeskatning av utbytte. For utbytte som går til morselskap hjemmehørende i EØS-land, er den uveide gjennomsnittlige maksimumssatsen ca. 6,5 pst. Dette gjennomsnittet omfatter også landene som tiltrer EØS-samarbeidet 1. mai 2004, samt Lichtenstein som ikke har skatteavtale med Norge.

Departementet vil komme nærmere tilbake til avgrensningen av anvendelsesområdet for fritaksmetoden.

10.4.2 Økonomiske virkninger

10.4.2.1 Avverger kjedebehandling og bedrer kapitalmobiliteten

Etter departementets syn bør det legges betydelig vekt på å unngå kjedebehandling av inntekt i eierkjeder med flere norske selskaper. Kjedebehandling er uheldig fordi det vil favorisere virksomhet som er organisert i flate selskapsstrukturer, fremfor konserner med mange ledd av selskaper. Det vil også gi incentiver til å organisere virksomhet i underliggende selskap med ubegrenset ansvar (som er gjenstand for deltakerligning), fremfor i underliggende aksjeselskap. Videre medfører kjedebehandling at kapital til en viss grad blir låst inne i etablerte strukturer, og forhindrer at kapitalen allokeres slik at det samlede overskuddet gjøres størst mulig.

Verdiskapingen i selskapssektoren beskattes når den materialiserer seg i form av opptjente inntekter for selskapene. Skattefritak for selskapers aksjeinntekter medfører at denne verdiskapingen kan overføres til selskapsaksjonærer uten ytterligere beskatning. Derved forhindres kjedebehandling, samtidig som kapitalmobiliteten innenfor selskapssektoren bedres sammenlignet med dagens system. Med en fritaksmetode blir aksjeinntekter først beskattet når de tas ut av selskapssektoren, i form av utbytte eller aksjegevinst som tilfaller personlige norske aksjonærer. Aksjonærmodellen medfører at beskatningen begrenses til den del av aksjeinntekten som overstiger skjermingsfradraget. Skattefritak for aksjeinntekter innenfor selskapssektoren harmonerer med det uttaksprinsipp som aksjonærmodellen bygger på.

Dagens system med RISK og godtgjørelse forebygges som hovedregel kjedebehandling innenlands. RISK-metoden kan imidlertid medføre en viss innlåsningsseffekt ved at en skatlegger aksje-

gevinster som gjenspeiler økte forventninger til fremtidige inntekter i selskapet. Når det gjelder beskatningen av utbytte på norske investeringer, vil en fritaksmetode i utgangspunktet ikke medføre reelle endringer sammenlignet med dagens godtgjørelsesmetode. Lovlig utbytte fra norsk selskap er i realiteten også i dag fritatt fra beskatning på aksjonærens hånd.

I dagens system kan utbytteutdeling utløse korreksjonsbeskatning av det utdelende selskapet. Korreksjonsskattereglene sikrer at utbytte ikke består av inntekt som det knytter seg latente skatteforpliktelser til. Det oppstår ikke plikt til å svare korreksjonsskatt dersom utbyttet omfatter inntekt som er fullstendig fritatt fra beskatning, og som derfor aldri vil bli skattemessig periodisert i det utbytteutdelende selskapet. Skattefritak for selskapers aksjeinntekter vil derfor medføre at slike inntekter kan (videre)utdeles uten at det oppstår skatteplikt etter de gjeldende korreksjonsskattereglene. Dette vil også være tilfelle for skattefri inntekt på utenlandske aksjer.

Departementet vil vurdere nærmere hvorvidt skattefritaket for selskapers utbytteinntekter bør gjøres betinget av at utbyttet er lovlig utdelt. Dessuten vil departementet vurdere om det er grunnlag for å opprettholde korreksjonsskattereglene ved innføring av fritaksmetoden for selskaper og aksjonærmodellen for personlige aksjonærer.

10.4.2.2 Økt likebehandling av investeringer i Norge og utlandet

Fritaksmetoden vil også som utgangspunkt gjelde for inntekter som norske selskapsaksjonærer mottar på utenlandske aksjer. Derved forhindres at aksjeinntekt som er opptjent og beskattet av selskap i utlandet, skattlegges (ytterligere) i Norge når den tilfaller norsk selskapsaksjonær.

Full investeringsnøytralitet for en norsk investor mellom investeringer i Norge og utlandet, vil kreve samme effektive beskatning uavhengig av i hvilket land investeringen plasseres. Generelt vil ønsket om i størst mulig utstrekning å skape nøytralitet med hensyn til grenseoverskridende investeringer, tilsi at enkeltlandene helt eller delvis må oppgi beskatningen av inngående kapitalinntekter. Det er vanlig å unngå internasjonal økonomisk dobbeltbeskatning ved ulike krediteringsmetoder for utenlandsk betalt skatt, eller ved å unnta inntekten fra beskatning i hjemlandet. Norge benytter i dag en begrenset kreditmetode.

Dagens norske regelverk forebygger ikke fullt ut økonomisk dobbeltbeskatning over landegren-

sene. Gevinster og utbytte på utenlandske aksjer beskattes uten rett til RISK-regulering eller godtgjørelsesfradrag. Det innrømmes på nærmere vilkår kredit for utenlandsk kildeskatt på utbytte, samt kredit for utenlandsk skatt på inntekten som ligger til grunn for utbyttet (underliggende selskapskatt), såfremt den norske selskapsaksjonærens eierinteresse er minst 10 pst. Gjeldende regler om kredit for underliggende selskapskatt har imidlertid begrensninger som medfører at selskapsstrukturen i internasjonale konsernforhold må tilpasses skattereglene for å sikre kredit. Disse begrensningene medfører en internasjonal økonomisk dobbeltbeskatning som innebærer at investeringer i utlandet får en høyere effektiv beskatning enn tilsvarende investeringer i Norge. Dette har som følge at investeringene ikke kanaliseres dit avkastningen før skatt er høyest.

En fordel med skattefritak for selskapers aksjeinntekter er at det vil hindre dobbeltbeskatning av norske investeringer foretatt i utlandet. Dette vil i større grad enn i dag medføre skattemessig likebehandling, både mellom norske og utenlandske investeringer, og i forhold til selskapsstrukturer.

Skattefritak for aksjeinntekter fra utland med lav eller ingen selskapsbeskatning kan gi økte incentiver til utflytting av virksomhet fra Norge og andre skattemotiverte transaksjoner. Investeringer i slike land vil bli gjenstand for en lavere effektiv beskatning enn tilsvarende investeringer i Norge. Etter departementets vurdering er det derfor ikke samme grunn til å fritak aksjeinntekter fra lavskattelend fra beskatning, jf. avsnitt 10.4.3.3 og 10.4.4.

Når det gjelder utgående utbytter, foreslås at fritaksmetoden ikke skal gjelde når mottakende selskapsaksjonær er hjemmehørende utenfor EØS, jf. avsnitt 10.4.1.

10.4.3 Tilpasningsmuligheter

Fritaksmetoden kan åpne for uønskede tilpasninger med tilhørende risiko for tap av skattefundamenter. Departementet vil vurdere regler som vil fjerne eller redusere incentivene til uønskede tilpasninger. I avsnitt 10.4.3.1 og 10.4.3.2 drøftes tilpasningsmuligheter som følge av at aksjeinntekter mellom norske selskaper fritas for beskatning. Tilpasningsmuligheter med bakgrunn i at fritaksmetoden gis anvendelse for grenseoverskridende aksjeinntekter, er nærmere behandlet i avsnitt 10.4.3.3.

10.4.3.1 Skattemotiverte valg mellom salg av innmat og salg av aksjer

Skattefritaket gjelder for aksjeinntekter. Overføring ved såkalt innmatsoverdragelse – enten overdragelsen gjelder virksomhet eller enkeltstående formuesobjekter som ikke omfatter aksjer – vil fortsatt utløse plikt til å foreta et gevinst- eller tapsoppgjør på selgende selskaps hånd.

Dette medfører at innmatsoverdragelse kan være fordelaktig dersom en slik overdragelse vil innebære et fradragberettiget tap, mens aksjesalg kan være å foretrekke dersom det vil oppstå skattepliktig gevinst ved innmatsoverdragelse. Fritaksmetoden gir derfor selskapene skattemessige incentiver til å tilpasse formen for overdragelse.

Skattefordelene ved å tilpasse transaksjonsformen kan bli lavere eller falle helt bort dersom det er en avskrivbar eiendel som er gjenstand for overdragelse. Selgers fordel av tapsfradrag for innmat-salg vil da medføre tilsvarende reduksjon av avskrivningsgrunnlaget for kjøper. Tilsvarende vil selgers fordel av å unngå gevinstbeskatning ved aksjesalg medføre at kjøper ikke får oppregulert avskrivningsgrunnlaget. Omfatter overdragelsen aktiva som avskrives i samme takt som gevinst skal tas til inntekt (gjelder blant annet anleggsmaskiner og ervervet goodwill), kan situasjonen være at partene ikke oppnår noen skattefordel av å velge den ene eller annen form på overdragelsen.

Særlige forhold gjør seg gjeldende ved vareproduksjon, for eksempel skipsbyggingskontrakter. Selger kan da organisere vareproduksjonen i et eget selskap, og ved ferdigstilling overføre aksjene i selskapet istedenfor den tilvirkede varen.

Departementet vil vurdere nærmere om det er grunnlag for å innføre særskilte regler for å motvirke tilpasninger som påpekt ovenfor, i tillegg til det vern som følger av de ulovfestede reglene om skattemessig gjennomskjæring ved illojal tilpasning.

10.4.3.2 Skattemotivert salg av aksjer i selskaper med ubeskattet inntekt

Skattefritak for selskapers aksjegevinster kan åpne for salg av aksjer i selskaper som har positiv saldo på gevinst- og tapskonto, tom negativ saldo eller andre skatteposisjoner som representerer utsatte skatteforpliktelser.

Situasjonen vil typisk være at et datterselskap selger hele sin virksomhet mot oppgjør i kontanter. Ved salget oppstår en skattepliktig gevinst som føres mot gevinst- eller tapskonto eller nedskrives på saldo, dvs. at det oppnås utsatt skattemessig tid-

festing av gevinsten. Etter salget har datterselskapet ingen andre eiendeler enn kontanter, mens utsatt skatteforpliktelse er den eneste gjeldspos-ten. Dersom aksjene i datterselskapet selges, medfører den gjeldende RISK-metoden at gevinsten ved virksomhetssalget fremskyndes til beskatning på aksjonærnivå, dvs. hos morselskapet. Ved fritaksmetoden kan derimot morselskapet selge aksjene i datterselskapet uten at det utløses skatteplikt.

Fritaksmetoden kan således stimulere til skattemotivert salg av aksjene i datterselskapet til et kjøperselskap som (i motsetning til morselskapet) har skattemessig underskudd til fremføring, eller som forventes å generere underskudd i de påfølgende år. På kjøpers hånd kan da gevinsten ved virksomhetssalget avregnes mot underskudd, med den virkning at gevinsten ikke vil generere betalbar skatt. Avregningen kan gjøres ved at datterselskapet yter konsernbidrag til kjøperselskapet, eller ved at datterselskapet fusjoneres inn i kjøperselskapet. I en slik situasjon kan kjøperselskapet være villig til å betale en relativt høy pris for aksjene i datterselskapet, med verdsetting av den ubeskattede inntekten til mer enn 72 pst. Særlig vil dette gjelde dersom kjøperselskapet alternativt ikke vil få utnyttet underskuddet, for eksempel som følge av opphør av virksomhet. Slike tilpasninger kan bety tap av skatteproveny ved at gevinster på virksomhetssalg i realiteten unndras fra effektiv beskatning.

En parallell i dagens system er skattemotiverte overdragelser av aksjer i selskaper med skattemessig underskudd. Kjøper vil da typisk være et selskap med overskudd som kan avregnes mot det ervervede underskuddet. Slike tilpasninger forebygges normalt ikke av at aksjeoverdragelsen utløser et skatteoppgjør, da det ofte ligger latent tap på aksjer i underskuddsselskaper.

Dersom salg av aksjene i et selskap med ubeskattet inntekt har få eller ingen virkninger utover de skattemessige, vil det kunne ligge til rette for skattemessig gjennomskjæring. Resultatet kan da bli at kjøperselskapet nektes å avregne de ervervede skatteforpliktelsene mot egne underskudd.

Skatteloven § 11–7 fjerde ledd har i dag en begrenset avskjæringsregel som gjelder ved skattefrie fusjoner og fisjoner. I henhold til denne regelen skal retten til å videreføre skatteposisjon som representerer skattefordel (underskudd, negativ saldo på gevinst- og tapskonto eller tom positiv saldo), falle bort dersom det er sannsynlig at utnyttelse av slik posisjon er det overveiende motiv for fusjonen eller fisjonen. Med en fritaksmetode kan det også være skattemessig fordelaktig å overdra

aksjer i selskaper med skatteposisjoner som representerer skatteforpliktelser. På selgers side kan det være aktuelt med fisjon for å rendyrke et selskap med slike posisjoner, mens det på kjøpers side kan være aktuelt med fusjon for å avregne skatteforpliktelsene mot underskudd. Departementet tar sikte på å tilpasse skattelovens avskjæringsregel, slik at den også kan anvendes ved fusjoner og fisjoner som gjennomføres for å unngå skatteforpliktelser tilknyttet positiv saldo på gevinst- og tapskonto, tom negativ saldo mv.

Departementet vil også vurdere å innføre særskilte regler for å hindre skattemotivert overdragelse av aksjer i selskaper med ubeskattet inntekt. Slik regulering bør i tilfelle gjelde der det ut fra objektive kriterier er nærliggende å tro at aksjesalget kan være skattemotivert. Dette vil typisk være overdragelse av aksjer i selskap som har alle eller mesteparten av verdiene plassert i likvider, og som har skatteposisjoner som representerer skatteforpliktelser. Overdragelsene vil ofte også kjennetegnes av at kjøperselskapet etter ervervet har en eierandel på mer enn 90 pst., hvilket er påkrevd for at det skal kunne ytes konsernbidrag.

Sverige innførte med virkning fra 1. juli 2003 skattefritak for selskapers gevinster ved realisasjon av aksjer med næringstilknytning, og vedtok i denne forbindelse en såkalt «skalbolagsregel» (regel for tomme selskaper/skallselskaper) for å motvirke skattemotiverte salg av selskaper med ubeskattet inntekt: Selger skal i utgangspunktet beskattes for en eventuell aksjegevinst (dvs. skattefritaket kommer ikke til anvendelse) dersom det solgte selskapet faller inn under en lovregulert definisjon av «skalbolag». Departementet legger til grunn at det er mulig å utforme tilsvarende regler i Norge for å motvirke salg av selskaper som har liten eller ingen virksomhet, men som har inntekt som ikke er periodisert for skattemessige formål.

10.4.3.3 *Incentiv til utflytting av virksomhet og skattearbitrasje med utenlandske selskaper*

Dagens system gir visse incentiver til å organisere virksomhet i selskaper hjemmehørende i utland med lav eller ingen selskapsbeskatning. Skattefordelen ligger i at virksomhetsinntekten ikke blir beskattet i Norge før den eventuelt tas hjem som utbytte eller aksjegevinst, med mindre NOKUS-reglene kommer til anvendelse, jf. avsnitt 10.4.4.1. En fritaksmetode vil fjerne skattehindringene for å ta inntekt fra utflagget virksomhet hjem til Norge. Dersom inntekten investeres i virksomhet i Norge, vil avkastningen bli underlagt norsk beskatning.

Fritaksmetoden vil imidlertid forsterke incentivene til å legge virksomhet til selskaper hjemmehørende i lavskatteland, fordi inntekten som genereres i utlandet, ikke blir underlagt norsk beskatning selv om den hentes hjem til Norge (før den eventuelt tas ut som ekstra høyt utbytte til personlig aksjonær). Man kan ikke lenger sikre en minimumsbeskatning av utenlandsinvesteringer tilsvarende skatten som ville blitt ilagt dersom investeringen var gjort i Norge. Dette vil gjelde investeringer i selskaper etablert i utland med lavere effektiv beskatning enn Norge, men som ikke omfattes av NOKUS-reglene.

Fritaksmetoden vil også gi incentiver for norske selskaper til å foreta transaksjoner med selskaper i lavskatteland, med det formål å konvertere skattepliktige inntekter til skattefri gevinst eller utbytte på utenlandske aksjer. Dette er typisk transaksjoner av finansiell art, eksempelvis at det norske selskapet tar opp lån til finansiering av egenkapitalinnskudd i et selskap hjemmehørende i lavskatteland. Det utenlandske selskapet kan plassere kapitalinnskuddet i statsobligasjoner eller andre rentebærende papirer. Rentene på obligasjonene vil ikke bli beskattet verken ved opptjening (med mindre NOKUS-reglene kommer til anvendelse) eller når de tilfaller det norske eierselskapet i form av utbytte. De motsvarende renteutgiftene vil imidlertid være fradragsberettiget. Gjennom en slik rentearbitrasje kan det norske selskapet redusere inntektsbeskatningen uten at det reelle overskuddet endres.

I avsnitt 10.4.4 pekes på mulige tiltak for å motvirke tilpasninger over landegrensene som omtalt ovenfor.

10.4.4 **Mulige tiltak for å hindre tap av skattegrunnlag til lavskatteland**

10.4.4.1 *Utvide anvendelsesområdet for NOKUS-reglene*

Formålet med NOKUS-reglene er å hindre skattemotivert kapitalflukt ved at skattytere investerer og samler opp overskudd i selskaper hjemmehørende i lavskatteland for å unngå løpende norsk beskatning. Norske skattytere som kontrollerer selskaper hjemmehørende i lavskatteland, skal gjennom NOKUS-reglene beskattes løpende i Norge for sin andel av overskuddet i selskapet. Norsk kontroll anses i hovedregelen å foreligge når minst halvparten av selskapets andeler eller kapital direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av norske skattytere. NOKUS-reglene kommer ikke til anvendelse for selskaper hjemmehørende i skatteavtaleland, med mindre selskapets inntekter hovedsakelig er

av passiv karakter. Derfor vil NOKUS-reglene i liten grad forebygge skattemotivert utflytting av virksomhet til disse landene.

For å unngå dobbeltbeskatning er utbytte fra NOKUS-selskap fritatt fra beskatning i Norge i den grad det består av inntekt som har blitt gjenstand for løpende norsk beskatning. Av samme grunn skal det foretas RISK-regulering av aksjene i NOKUS-selskap. Skatt som NOKUS-selskapet betaler til utlandet, kan på nærmere vilkår krediteres i den norske skatten som utlignes på tilordnet NOKUS-inntekt.

NOKUS-reglene vil få større betydning med en fritaksmetode innenfor selskapssektoren. Såfremt det foreligger tilstrekkelig norsk kontroll, er NOKUS-reglene egnet til å forebygge utflytting av virksomhet til utland Norge ikke har inngått skatteavtale med, samt forhindre rentearbitrasje og lignende transaksjoner med sikte på å konvertere skattepliktige inntekter til skattefrie aksjeinntekter, jf. avsnitt 10.4.3.3. I dag medfører NOKUS-reglene i prinsippet kun at den norske beskatningen av utenlandsinvesteringen fremskyndes fra uttak til opptjening. Ved en fritaksmetode vil NOKUS-reglene sikre beskatning av inntekter som ellers ikke vil bli beskattet i Norge.

Departementet vil gå gjennom NOKUS-reglene med sikte på mulig utvidelse av anvendelsesområdet. En mulighet kan være å senke minstekravet til norsk kontroll for å foreta NOKUS-beskatning.

10.4.4.2 *Minstekrav til utenlandsk selskapsbeskatning*

Selv om virkeområdet for NOKUS-reglene utvides, vil det være to delvis overlappende hovedgrupper av utenlandsinvesteringer som vanskelig kan fanges opp til NOKUS-beskatning.

Dette gjelder for det første utflytting av virksomhet til skatteavtaleland, da skatteavtalene normalt er til hinder for at virksomhetsinntekt som opptjenes i det andre landet, skattlegges etter NOKUS-reglene. Enkelte skatteavtaleland beskatter selskaper mer lempelig enn Norge.

Den andre hovedgruppen er investeringer i utenlandske selskaper med relativt lav norsk eierinteresse. Man bør være tilbakeholden med å NOKUS-beskatte slike selskaper, fordi de norske minoritetsaksjonærene kan ha vanskeligheter med å fremskaffe nødvendig dokumentasjon om selskapets inntektsforhold.

Løpende beskatning av minoritetsaksjonærene for selskapets inntekter vil dessuten kunne skape likviditetsproblemer, da minoritetsaksjonærene

normalt ikke kan bestemme selskapets utbyttepolitikk. Denne gruppen omfatter både utenlandske selskaper som driver næringsvirksomhet (typisk joint ventures med flere deltakere fra Norge og utlandet), og utenlandske selskaper som bare mottar inntekt fra passiv kapitalforvaltning m.m. (for eksempel investeringsselskap med produkter som markedsføres internasjonalt som skattevennlige plasseringsalternativer).

Departementet vil vurdere tiltak som tar bort eller reduserer skatteincentivene til å foreta utenlandsinvesteringer og –transaksjoner i de tilfeller NOKUS-reglene ikke kan anvendes. En mulighet er å begrense virkeområdet for fritaksmetoden, slik at det bare gis skattefritak for inntekt på aksje i utenlandsk selskap dersom den utenlandske selskapsbeskatningen overstiger et minstenivå. Dersom minstekravet til utenlandsk selskapsbeskatning ikke er oppfylt, vil Norge beskatte den norske aksjonæren når han mottar avkastning på utenlandsinvesteringen i form av utbytte eller gevinst. Dette fjerner ikke incentivene til å anvende investeringer i lavskatteland som sparekasser (uten løpende norsk beskatning av avkastningen), men norske selskapsaksjonærer vil i prinsippet komme i samme stilling som i dagens system når minstekravet til utenlandsk beskatning ikke er oppfylt.

Det kan være et alternativ å begrense et minstekrav til utenlandsk selskapsbeskatning til de tilfeller det utenlandske selskapet har stor grad av finansiell eller passiv inntekt. En slik regel kan være egnet til å forebygge rentearbitrasje og lignende transaksjoner. Danmark foretar full beskatning av inntekt på aksjer i utenlandsk finansielt selskap som er gjenstand for lav løpende beskatning, selv om det for øvrig gjelder gunstigere regler for beskatning av aksjeinntekter.

10.4.4.3 *Avgrensning mot inntekt på porteføljeinvesteringer*

Fritaksmetoden kan gi provenytnap fordi den forutsetter avvikling av dagens system med full norsk beskatning av selskapers gevinster på utenlandske aksjer uten at det innrømmes kredit for underliggende skatt betalt til utlandet. Heller ikke ved utbyttebeskatningen innrømmes kredit for underliggende skatt betalt til utlandet dersom det norske selskapets eierinteresse i det utenlandske selskapet er under 10 pst., dvs. ved typiske porteføljeinvesteringer. Med porteføljeinvestering menes at investor ikke har til hensikt å utøve aktivt eierskap. Investering som ikke er porteføljeinvestering, benevnes direkteinvestering.

NOKUS-beskatning kan ikke anvendes dersom den norske eierinteressen i det utenlandske selskapet er relativt lav, jf. avsnitt 10.4.4.2.

Tilpasningsmulighetene og provenytapet kan reduseres ved å begrense fritaksmetoden slik at den ikke kommer til anvendelse for selskapers inntekter på porteføljeinvesteringer (porteføljeinntekter). Internasjonalt er det vanlig at skattefritak for aksjeinntekter bare gjøres gjeldende for direkteinvesteringer, jf. avsnitt 3.4.1.3.

Praktiske hensyn kan tilsi at kriteriene for å skille mellom skattepliktige inntekter på porteføljeinvesteringer og skattefrie inntekter på direkteinvesteringer bør baseres på eierinteresse målt etter kapital- og/eller stemmeandel.

Dersom fritaksmetoden begrenses til å gjelde inntekt på direkteinvesteringer, vil selskapsaksjonærer bli beskattet for porteføljeinntekter. Samtidig vil en aksjonærmodell medføre at personlige aksjonærer får skjernet den risikofrie avkastningen på sine porteføljeinvesteringer. Tilpasninger ved at porteføljeinvesteringer legges til personlige aksjonærer fremfor selskapsaksjonærer, vil redusere provenyfordelene ved å beskatte selskapers porteføljeinntekter.

En eventuell ordning med å unnta porteføljeinntekter fra skattefritaket bør gjelde likt for porteføljeinvesteringer i norske selskaper og selskaper hjemmehørende i EØS-land. I motsatt fall kan det oppstå usikkerhet med hensyn til om regelverket er i samsvar med EØS-avtalen.

En generell regel om å avgrense fritaksmetoden mot porteføljeinntekter vil medføre kjedebeskatning av porteføljeinntekter mellom norske selskaper. Departementets foreløpige vurdering er at kjedebeskatning av porteføljeinntekter mellom norske selskaper bør unngås. En mulig løsning kan være å avgrense fritaksmetoden mot porteføljeinntekter på aksjer i selskaper hjemmehørende utenfor EØS. Departementet vil vurdere dette nærmere.

10.4.4.4 *Utgifter som knytter seg til skattefrie aksjeinntekter*

Med en fritaksmetode kan det være grunn til å avskjære fradragsretten for utgifter som relaterer seg til skattefrie inntekter på utenlandske aksjer. Begrunnelsen er at utgiftene ikke er pådratt til ervervelse av inntekt som er underlagt norsk beskatning, og at fradragsføring derfor uthuler inntektsskattegrunnlaget innenfor selskapssektoren. Dette vil typisk omfatte renter på gjeld som er tatt opp for å finansiere utenlandsinvesteringen, men også forvaltnings- og meglerutgifter ved eiersel-

skapets pleie og utskiftning av sine skattefrie aksjeinvesteringer i utlandet.

En avskjæringsregel som gjør det nødvendig å skille ut selskapets utgifter som ikke skal være fradragsberettiget, kan by på praktiske utfordringer, særlig for renter på låneopptak som ikke er øremerket en spesiell investering. Normalt vil det være lettere å identifisere forvaltnings- og meglerutgifter som relaterer seg til selskapets skattefrie aksjeinntekter.

Som det fremgår av avsnitt 3.4.1.3 har flere land med skattefritak for selskapers utbytteinntekter regler som avskjærer fradragsretten for motsvarende utgifter. EUs mor-datterselskapsdirektiv (90/435/EEC), jf. avsnitt 3.4.3.1, tillater slike avskjæringsregler, herunder at avskjæringen gjøres sjablonmessig ved at morselskapet pålegges å inntektsføre et beløp tilsvarende inntil 5 pst. av det skattefrie utbyttet mot at de relaterte utgiftene kan fradragsføres på vanlig måte.

For å unngå usikkerhet i forhold til EØS-avtalen bør Norge ha like skatteregler for utgifter som relaterer seg til skattefrie inntekter på aksjer i norske selskaper, og utgifter tilknyttet skattefrie aksjeinntekter fra andre EØS-land.

Departementet vil vurdere nærmere om fritaksmetoden bør suppleres med en regel som faktisk eller sjablonmessig avskjærer fradragsretten for utgifter som relaterer seg til skattefrie aksjeinntekter.

10.4.5 **Overgang fra gjeldende system**

10.4.5.1 *Innledning*

Ved innføring av en fritaksmetode innenfor selskapssektoren blir det behov for å regulere overgangen fra gjeldende system. I avsnitt 10.4.5.2 drøftes fra hvilket tidspunkt skattefritaket skal begynne å gjelde. I avsnitt 10.4.5.3 omtales særlige forhold vedrørende overgangsperioden fra skattefritaket begynner å virke innenfor selskapssektoren til aksjonærmodellen innføres for personlige aksjonærer. I avsnitt 10.4.5.4 omhandles fritaksmetodens betydning for særskatteregimene for skipsfart, petroleumsvirksomhet og kraftvirksomhet, samt reglene om skattefritak ved omorganiseringer i næringslivet.

10.4.5.2 *Fra hvilket tidspunkt skattefritaket skal begynne å virke*

(i) Virkningstidspunktet for aksjegevinster og -tap

Et sentralt spørsmål er hvordan man skal behandle latente aksjegevinster/-tap som foreligger på det tidspunktet fritaksmetoden begynner å virke (vir-

kningstidspunktet). Det er i prinsippet to løsninger på dette:

- Latente gevinster/tap på virkningstidspunktet beskattes/fradragsføres ved senere realisasjon av aksjene.
- Også den del av aksjegevinster som skriver seg fra perioden før virkningstidspunktet, fritas fra beskatning, med en tilsvarende behandling av latente aksjetap på virkningstidspunktet.

Dersom latente gevinster/tap på virkningstidspunktet skal beskattes/fradragsføres ved senere aksjerealisasjon, må det for aksjer som eies av selskaper, fastsettes en utgangsverdi som reflekterer aksjens virkelige verdi på virkningstidspunktet. En praktisk fremgangsmåte kan være å anvende aksjens andel av selskapets netto skattemessige verdier eller andel av selskapets regnskapsmessige egenkapital. Den virkelige verdien av aksjen vil imidlertid ofte være betydelig høyere. Ved bruk av skattemessige eller regnskapsmessige verdier vil det derfor i hovedregelen bli beregnet for lave gevinster og for store tap. Dermed reduseres det fremtidige inntektsskattegrunnlaget innenfor selskapssektoren. For å forhindre dette må utgangsverdien bygge på verditakst av selskapet på virkningstidspunktet. Taksering vil imidlertid bli svært ressurskrevende for både selskapene som må besørge at taksering gjennomføres, og for likningsmyndighetene som skal kontrollere takstene. Siden verddivurderingene ved en eventuell taksering ofte må bygge på skjønnsmessige anslag, er det også en fare for at takstene ikke vil reflektere den reelle verdien av aksjene, uten at dette fanges opp gjennom kontrollvirksomhet fra skattemyndighetenes side.

Administrative forhold tilsier derfor at aksjegevinst/-tap som realiseres etter virkningstidspunktet, fullt ut skal unntas fra beskatning/fradragsføring, selv om gevinsten/tapet helt eller delvis skriver seg fra perioden før virkningstidspunktet. Dette åpner i utgangpunktet for tilpasninger ved at aksjetap fremskyndes til realisasjon før fritaksmetoden begynner å virke, mens realisasjoner med gevinst utsettes til etter dette tidspunktet. For å forhindre slike tilpasninger bør fritaksmetoden gis virkning for aksjegevinster/-tap fra det tidspunkt det blir offentlig kjent at den foreslås innført. Et tidligere virkningstidspunkt bør unngås av hensyn til selskaper som har realisert aksjetap før meldingen fremlegges.

På bakgrunn av ovenstående foreslår departementet at fritaksmetoden skal gjelde for aksjegevinster/-tap som realiseres fra og med den dagen denne meldingen fremlegges, dvs. som realiseres

26. mars 2004 eller senere. Skattefritaket vil gjelde uavhengig av om aksjegevinsten skriver seg fra perioden før eller etter virkningstidspunktet. Tilsvarende vil aksjetap realisert etter virkningstidspunktet ikke gi fradragsrett, uavhengig av fra hvilket tidsrom tapet skriver seg.

(ii) Virkningstidspunktet for utbytteinntekter

Departementet legger til grunn at skattefritaket for selskapers utbytteinntekter bør begynne å virke senest fra samme tidspunkt som skattefritaket for aksjegevinster, jf. ovenfor. Et senere virkningstidspunkt for utbytteinntekter vil åpne for tilpasninger ved at avkastning på aksje kan tas ut i form av skattefri gevinst istedenfor skattepliktig utbytte.

Ordinært utbytte fra norsk (allmenn)aksjeselskap for regnskapsåret 2003 skal i henhold til aksjelovgivningen besluttes innen 1. juli 2004. Også utenlandske selskaper vil ofte beslutte utbytte for regnskapsåret 2003 i første del av inneværende år. Det kan variere fra selskap til selskap hvorvidt utbyttebeslutningen fattes før eller etter fremleggelsen av denne meldingen. Etter departementets vurdering bør utbytter for regnskapsåret 2003 underlegges lik skattemessig behandling, uavhengig av når i inneværende år den formelle utbyttebeslutningen fattes. Departementet foreslår derfor at skattefritaket for selskapers utbytteinntekter gis virkning for utbytter som innvinnes 1. januar 2004 eller senere. Det legges til grunn at dette skal være virkningstidspunktet selv om det utbytteutdelende selskapet har avvikende regnskapsår.

(iii) Tiltak for å forhindre uønskede tilpasninger og provenytap

I avsnitt 10.4.3 og 10.4.4 er det pekt på mulige begrensninger av anvendelsesområdet for fritaksmetoden og andre tiltak med sikte på å forhindre uønskede tilpasningsmuligheter og provenytap. Departementet legger til grunn at slike tiltak som hovedregel bør vedtas med virkning fra det tidspunkt skattefritaket begynner å gjelde, dvs. fra 1. januar 2004, eventuelt fra fremleggelsen av denne meldingen. Som nevnt innledningsvis vil det bli fremlagt lovforslag i forbindelse med fremleggelsen av budsjettet for inntektsåret 2005.

Departementet vil likevel ikke foreslå at eventuell utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene, jf. avsnitt 10.4.4.1, gis virkning allerede fra dette tidspunkt. Det ses da bort fra mer tekniske tilpasninger av NOKUS-reglene som følge av at fritaksmetoden innføres, jf. skatteloven §§ 10–67 og

10–68 om beskatning av utbytte og gevinst på aksje i NOKUS-beskattet selskap.

Videre legger departementet til grunn at en eventuell regel om faktisk eller sjablonmessig avskjæring av fradragretten for utgifter som relaterer seg til skattefrie aksjeinntekter, jf. avsnitt 10.4.4.4, ikke bør gis virkning for inntektsåret 2004.

10.4.5.3 *Overgangsperioden fram til aksjonærmodellen innføres*

Innføring av fritaksmetoden innenfor selskapssektoren med virkningstidspunkt som omtalt i avsnitt 10.4.5.2, medfører at det gjeldende systemet med RISK og godtgjørelse kan oppheves for selskapsaksjonærer med virkning fra og med inntektsåret 2004. Siste tilordning av RISK-beløp til aksjer som eies av selskaper, vil da skje pr. 1. januar 2004.

Departementet legger opp til å videreføre systemet med RISK og godtgjørelse innenfor personsektoren inntil aksjonærmodellen innføres med virkning fra 1. januar 2006, jf. avsnitt 8.5.7. Det betyr at selskaper må beregne endring av beskattet inntekt både for inntektsåret 2004 og inntektsåret 2005, med tilordning av RISK-beløp til aksjer eid av personlige aksjonærer pr. 1. januar 2005 og 1. januar 2006. Når aksjonærmodellen innføres skal skjermingsgrunnlaget for den enkelte aksje settes lik aksjens kostpris med tillegg/fradrag for akkumulert RISK gjennom aksjonærens eiertid, jf. avsnitt 8.5.7.

Det følger av RISK-reglene at det skal tas utgangspunkt i selskapets skattemessige resultat ved beregningen av årets endring av tilbakeholdt beskattet inntekt. Med en fritaksmetode vil selskapets skattefrie utbytteinntekter derfor ikke bli tatt i betraktning ved RISK-fastsettelsen. Dette gjelder selv om utbyttet består av inntekt som har blitt beskattet hos det utbytteutdelende selskapet eller lenger ned i eierkjeden.

Departementet har vurdert en mulig endring av RISK-reglene, slik at selskapers skattefrie utbytteinntekter blir medregnet ved RISK-fastsettelsen for inntektsårene 2004 og 2005. En slik endring kan imidlertid medføre at det blir tilordnet RISK-beløp på grunnlag av ubeskattet aksjeinntekt. Eksempelvis vil dette gjelde dersom et selskap realiserer aksje med gevinst som reflekterer økte forventninger til fremtidig inntjening, for så å dele ut aksjegevinsten som utbytte til selskapsaksjonær.

Den ideelle løsning ville vært å skille ut den del av utbyttet som består av ubeskattet aksjeinntekt, og kun medregne den resterende delen av utbyttet ved RISK-fastsettelsen i det utbyttemottakende sel-

skapet. Dette vil imidlertid trolig kreve at selskaper må føre en egen konto med spesifikasjon av ubeskattede aksjeinntekter innvunnet i overgangsperioden. Administrativt vil en slik løsning bli uforholdsmessig krevende, tatt i betraktning at den bare skal gjelde i en periode på to år.

På bakgrunn av ovenstående legger departementet til grunn at skattefrie utbytteinntekter ikke bør medregnes ved RISK-fastsettelsen for 2004 og 2005. Departementet foreslår således ingen endringer av RISK-reglene på dette punkt.

Ved eierkjeder av selskaper kan det oppstå dobbeltbeskatning dersom RISK som tilordnes aksjene i et selskap, ikke reflekterer økning av beskattet inntekt i underliggende selskap. Både reglene om realisasjons-RISK og konsern-RISK har til formål å sikre RISK-regulering over flere eierledd. Reglene om realisasjons-RISK kommer til anvendelse når et selskap realiserer aksjer som har vært gjenstand for RISK-regulering, og medfører da at aksjene i det realiserende selskapet tilordnes RISK-beløp tilsvarende akkumulert RISK-beløp på de realiserte aksjene. I henhold til reglene om konsern-RISK kan morselskap og datterselskaper i tre nivåer registrere seg som RISK-konsern, med den følge at aksjene i morselskapet løpende blir tilordnet RISK-beløp som reflekterer endring av tilbakeholdt beskattet inntekt i datterselskapene.

I perioden fram til aksjonærmodellen begynner å virke vil det være incentiv for at selskaper med personlige aksjonærer foretar (skattefrie) realisasjoner av aksjer med positive RISK-beløp. På denne måten kan aksjene til de personlige aksjonærene bli tilordnet positiv realisasjons-RISK for inntektsårene 2004 og 2005, med tilsvarende oppregulering av skjermingsgrunnlaget ved innføring av aksjonærmodellen. Motsatt kan det forventes at selskapene vil avvente realisasjon av aksjer som kan medføre at personlige aksjonærer blir tilordnet negativ realisasjons-RISK.

Tilpasninger som nevnt kan medføre en uthuling av skattefundamenter ved at skjermingsgrunnlaget ved innføring av aksjonærmodellen blir for høyt. For å unngå dette foreslår departementet at reglene om realisasjons-RISK oppheves med virkning fra fremleggelsen av denne meldingen. Av hensyn til å oppnå et konsekvent regelverk i overgangsperioden, foreslår departementet videre at reglene om konsern-RISK oppheves med virkning fra og med inntektsåret 2004. Siste tilordning av konsern-RISK blir da pr. 1. januar 2004.

Departementets forslag medfører at RISK-beregningen for inntektsårene 2004 og 2005 ikke vil reflektere endring av beskattet inntekt i underliggende selskap, uavhengig av om det underlig-

gende selskapet foretar utbytteutdeling eller ikke. Som det fremgår av det ovenstående, kan en slik nedbygging av RISK-metoden i overgangsperioden forsvares ut fra administrative hensyn og hensynet til å unngå tap av skattefundamenter.

10.4.5.4 Særskatteregimene og reglene om skattefritak ved omorganiseringer

(i) Særskatteregimene

Selskaper som ligned innenfor den *særskilte ordningen for rederiselskaper*, er fritatt fra løpende inntektsbeskatning av skipsfartsvirksomheten, og betaler i stedet en skatt beregnet av skipenes nettotonnasje. Den ubeskattede skipsfartsinntekten kommer til beskatning på rederiselskapets hånd dersom den deles ut til aksjonær som ligned etter de ordinære regler, eller dersom rederiselskapet trer ut av ordningen. Skatteplikten ved utdeling og uttreden bortfaller ikke som følge av at det innføres skattefritak for selskapers aksjeinntekter.

Særskilt beskattede rederiselskaper er løpende skattepliktige for netto finansinntekter. Fritaksmetoden vil også gjelde for rederiselskapers aksjeinntekter. Departementet vil vurdere nærmere hvorvidt dette medfører behov for tilpasning av reglene om beskatning ved utdeling og uttreden fra ordningen.

Petroleumsskatteloven oppstiller særlige skatte-regler for utvinning, behandling og rørlednings-transport av petroleum. Departementet legger til grunn at fritaksmetoden også skal komme til anvendelse for selskaper som driver slik særskattepliktig virksomhet. Forutsatt at de alminnelige vilkårene er oppfylt, vil disse selskapene ikke være skattepliktige for blant annet gevinst ved salg av aksjer. Det gjelder også om aksjene unntaksvis anses eid i særskattepliktig virksomhet. Departementet vil vurdere om det er behov for tilpasninger i petroleumsskatteloven som følge av at fritaksmetoden innføres. Hvis en aksjeoverdragelse er omfattet av petroleumsskatteloven § 10, vil den skattemessige behandlingen bli regulert i medhold av denne bestemmelsen. Etter petroleumsskatteloven § 3d fordeles finansposter mellom sokkel og land på grunnlag av skattemessig nedskrevet verdi av formuesobjektene henført til de respektive distriktene. Det forutsettes at aksjer fortsatt skal verdsettes til skattemessig (inngangs)verdi etter § 3d, selv om realisasjonsreglene endres.

Videre gjelder det *særregler for beskatning av kraftforetak*. Disse reglene oppstiller blant annet plikt for eier av kraftforetak til å svare skatt av beregnet grunnrenteinntekt. Ved beregningen av grunnrenteinntekten gis det fradrag for en friinn-

tekt, jf. skatteloven § 18–3 tredje ledd bokstav b. Denne friinntekten tilsvarer gjennomsnittet av de skattemessige verdier av driftsmidlene knyttet til kraftproduksjonen i kraftverket pr. 1. januar og 31. desember i inntektsåret, multiplisert med en normrente fastsatt av departementet i forskrift. Departementet vil vurdere behovet for en særskilt regulering av verdsettelsen av aksjer som regnes som driftsmidler etter denne bestemmelsen. For øvrig kan ikke departementet se at fritaksmetoden vil medføre behov for endring av særreglene for beskatning av kraftforetak.

(ii) Reglene om skattefritak ved omorganiseringer i næringslivet

I skatteloven kapittel 11 med tilhørende forskriftsregulering er det gitt regler om skattefritak ved fusjoner/fisjoner, omdannelser og konserninterne overføringer. Dessuten kan departementet gi samtykke til skattefritak («skattelempning») ved realisasjon som ledd i rasjonalisering av virksomhet. Et fellestrekk ved disse reglene er at de bygger på skattemessig kontinuitet, dvs. at den fritatte gevinsten videreføres som latent skatteforpliktelse etter omorganiseringen.

Av avsnitt 10.4.5.2 (i) fremgår at skattefritaket for aksjegevinster også skal omfatte den del av gevinsten som skriver seg fra perioden før fritaksmetoden begynner å virke. Departementet legger til grunn at dette vil gjelde selv om den latente aksjegevinsten på virkningstidspunktet forutsetningsvis skal beregnes med utgangspunkt i skattemessig inngangsverdi som er tilordnet aksjen ved tidligere skattefri fusjon/fisjon, omdannelse, konsernintern overføring eller transaksjon som det er gitt skattelempning for.

Skattefritak ved konserninterne overføringer er betinget av at det ikke skjer etterfølgende aksjesalg, kapitalutvidelse eller annen transaksjon som bringer det mottakende selskapet ut av konserntilknytningen. I lempningspraksis er også skattefritak gjort betinget av vilkår om at eierinteressen opprettholdes. Brudd på vilkår om konserntilknytning eller lignende vilkår i lempningsvedtak vil være skatteutløsende selv om fritaksmetoden innføres.

Departementet legger til grunn at reglene om skattefritak ved omorganiseringer i næringslivet må videreføres etter at fritaksmetoden er innført. Det kan imidlertid være behov for visse innstramninger for å hindre tilpasninger ved at transaksjoner som ellers ville vært skatteutløsende kan gis form av skattefri aksjerealisasjon. Departementet vil derfor vurdere skjerpede vilkår for skattefrie

omdannelser av virksomhet som eies av selskap. Departementet vil også vurdere hvorvidt det er behov for endringer av reglene om skattefritak ved konserninterne overføringer. Dessuten kan det bli aktuelt å legge om lempningspraksis i tilfeller der det har vært vanlig med skattefritak på vilkår om at skattemessige verdier skal videreføres som inngangsverdi på vederlagsaksjer.

10.4.6 Administrative konsekvenser

Fritaksmetoden er i utgangspunktet svært enkel å forholde seg til, både for likningsmyndighetene og næringslivet. Det vil ikke bli nødvendig å rapportere skattepliktig inntekt når selskaper mottar utbytte eller realiserer aksjer. Behovet for særskilt skattelempning når selskaper realiserer aksjer som ledd i omorganisering, vil falle bort. Sammenlignet med gjeldende RISK- og godtgjørelsessystem vil både likningsmyndighetene og skattyterne spare betydelige ressurser.

Som det fremgår av avsnitt 10.4.3 og 10.4.4, kan det bli nødvendig å supplere med regler som skal fjerne incentiver til uønskede tilpasninger og forhindre provenytab. Slike regler kan gi noe økte administrative byrder for likningsmyndighetene. Samlet sett vil likevel en fritaksmetode forenkle regelverket betydelig, og gi store administrative besparelser, både for skattyterne og likningsmyndighetene.

10.4.7 Provenyvirkninger

For utbytter mellom norske selskaper vil fritaksmetoden ikke ha nevneverdig provenymessig betydning, fordi det allerede i dag gis full godtgjørelse slik at utbyttet i realiteten er fritatt fra beskatning på mottakerens hånd. Forventningsbaserte

gevinster og tap vil imidlertid ikke lenger få skattemessig betydning for selskaper, hvilket det har i dag. Over tid kan en forvente at gevinster og tap på aksjer som ikke skyldes tilbakeholdt overskudd, vil variere mye, men ikke systematisk innebære nettotap eller -gevinst. Departementet antar at fritaksmetoden ikke vil medføre provenytab av betydning knyttet til gevinstbeskatningen mellom norske selskaper.

For utbytter fra utenlandske selskaper til norske selskapsaksjonærer gis det i dag ikke godtgjørelse. Det knytter seg derfor et potensielt provenytab til denne typen inntekter. Det gis imidlertid kreditfradrag i utbytteskatten for underliggende selskapskatt etter sktl. § 16–30, etter visse krav, bl.a. til eierskap. Bortfall av utbytteskatten vil medføre at det ikke lenger er grunnlag for å gi kreditfradrag etter disse reglene. Fritaket vil også innebære en reduksjon av det generelle kreditfradraget etter sktl. § 16–20. RISK-reglene gjelder ikke for aksjer i utenlandske selskaper, slik at fritak for gevinstbeskatning innebærer et potensielt provenytab. Dette vil i noen grad bli motsvart av at aksjetap ikke lenger vil være fradragsberettiget. Departementet antar at netto provenytab knyttet til å oppheve gevinst-/tapsbeskatning for utenlandske aksjer heller ikke vil bli særlig stort.

Også utbytter fra norske selskaper til utenlandske selskapsaksjonærer innenfor EØS vil omfattes av fritaksmetoden, jf. avsnitt 10.4.1. Samlet proveny fra kildebeskatning av utbytte ligger i størrelsesordenen 700 mill. kroner, men dette inkluderer også kildebeskatning som vil bli videreført etter innføring av fritaksmetoden.

Gitt at tilpasningsmulighetene omtalt i dette kapitlet ikke blir omfattende, legger departementet til grunn at et eventuelt provenytab av fritaksmetoden blir forholdsvis beskjedent, jf. kapittel 14.

11 Alternativer for integrasjon av person- og selskapsbeskatningen

11.1 Innledning

Inntektsskattesystemet har siden skattereformen 1992 vært basert på en tosatsstruktur hvor alle kapitalinntekter (i og utenfor selskapssektoren) skattlegges med en flat sats på 28 pst., mens arbeids- og pensjonsinntekter (personinntekt) har en progressiv tilleggsbeskatning. Satsforskjellen skaper behov for en modell som motvirker at avkastning av arbeid opptjent av aktive aksjonærer og personlig næringsdrivende, skattlegges som kapitalinntekt til lavere sats.

Delingsmodellen ble innført i 1992 for å løse dette inntektsskiftingsproblemet, men den fungerer ikke hensiktsmessig. Økt marginalsatt på arbeidsinntekter, kombinert med lempninger i delingsmodellen etter 1992, har gjort det både mer lønnsomt og enklere å tilpasse seg slik at faktisk arbeidsavkastning skattlegges som kapitalinntekt. Konsekvensene er at omfordelingen gjennom skattesystemet svekkes, at prinsippet om å beskatte like inntekter likt brytes og at skattesystemet mister legitimitet.

Regjeringen er enig med utvalget i at det er tvilsomt om selv en innstrammet delingsmodell over tid kan håndtere en satsforskjell og gi en stabil og treffsikker beskatning av arbeidsinntekter. Det er derfor behov for et alternativ til delingsmodellen som kan integrere beskatningen av personer og selskaper.

Regjeringen mener at en skatt på avkastning over en risikofri rente best løser inntektsskiftingsproblemet, og foreslår å innføre en modifisert aksjonærmodell for aksjonærer kombinert med en kildebasert skjermingsmodell for personlig næringsdrivende (deltakere i deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak), jf. kapittel 8 og 9. Regjeringen legger vekt på at skatten på høy avkastning må ses i sammenheng med reduksjonen i formuesskatten. Den samlede kapitalbeskatningen vil ikke øke. Denne løsningen ligger innenfor EØS-avtalens krav om fri bevegelse av kapital, ivaretar hensynet til investeringsnøytralitet og sikrer gode rammebetingelser for næringsvirksomhet.

Modeller som er vurdert

Aksjonærmodellen gjør det mulig å fjerne delingsmodellen for aksjeselskaper, forutsatt at høyeste marginalsattesats på lønn reduseres. Dette kunne en i prinsippet oppnådd med alle utbytteskattmodeller som innebærer lik skatt på lønn og utbytte på marginen. Alternativt kunne en løst inntektsskiftingsproblemet ved å forbedre delingsmodellen og samtidig redusere satsforskjellen. Departementet har med utgangspunkt i Skaugeutvalgets drøfting, vurdert følgende alternativer til aksjonærmodellen:

- Modeller med ekstra skatt på selskapsoverskudd på selskapets hånd (kildemodell) eller aksjonærens hånd (uttaksmodell), med skjerming basert på kapitalen i selskapet. Delingsmodellen kan avvikles for alle virksomhetsformer (med kildemodellen) eller kun for aksjeselskaper (uttaksmodellen).
- Økt skatt på nettokapitalinntekter til personer (nettokapitalinntektsmodellen). Hvorvidt delingsmodellen kan oppheves, er avhengig av hvor høyt skattesatsen på nettokapitalinntekter settes på marginen.
- Et nytt toppskattegrunnlag som inkluderer uttak av nærings- og finansinntekter, og hvor det gis fradrag for investeringer i nærings- og finanskapital (spare- og investeringsmodellen). Delingsmodellen kan avvikles helt.
- Ulike utbytteskattmodeller, med progressiv eller flat satsstruktur. Med en tilstrekkelig høy sats på marginen kan delingsmodellen avvikles for aksjeselskaper.

Med alle modellene vil det være nødvendig å redusere marginalsattesatsen på arbeidsinntekter. For å kunne oppheve delingsmodellen for aksjeselskaper, er det en *forutsetning* at marginalsattesatsen på lønn reduseres betydelig, og slik at den om lag tilsvarende marginalsattesatsen på utbytte. Ved videreføring av delingsmodellen bør marginalsattesatsen på lønn reduseres for å dempe spenningsene i systemet.

I avsnitt 11.2 drøftes kort muligheten for flat skatt. I avsnitt 11.3 drøftes gjeldende delingsmodell og hvordan den må utbedres hvis den skal

videreføres. Avsnitt 11.4 tar opp de prinsipielle forskjellene mellom kildebeskatning og uttaksbeskatning. I avsnitt 11.5 drøftes utvalgets skisse til nettokapitalinntektsmodell og beslektede modeller. I avsnitt 11.6 drøftes KAF-modeller, mens ulike utbytteskattmodeller drøftes i avsnitt 11.7. Spare- og investeringsmodellen til Norsk Investorforum omtales i avsnitt 11.8.

11.2 Flat skatt

En rendyrket flat skatt innebærer lik gjennomsnittsskatt og marginalsatt på alle inntekter. Alle skattytere betaler den samme andelen av inntekten i skatt uavhengig av inntektens sammensetning eller nivå. For å ivareta fordelingshensyn, kan en flat sats kombineres med et bunnfradrag i inntekten eller direkte fradrag i skatt. I så fall er skattesystemet likevel progressivt i den forstand at personer med høye inntekter betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lave inntekter. Et slikt system ville gjøre det mulig å oppheve delingsmodellen. I tillegg ville det forenkle skattesystemet betydelig.

Våren 1997 ba Stortinget regjeringen om å vurdere fordeler og ulemper ved et mer proporsjonalt skattesystem, jf. Innst. S. nr. 257 (1996–97). Regjeringen Bondevik I fulgte opp ved å sette ned Stølenutvalget, som i januar 1999 leverte sin innstilling NOU 1999: 7 Flatere skatt.

Stølenutvalget drøftet konsekvensene av en mer proporsjonal skatt med utgangspunkt i seks provenynøytrale alternativer. Alternativene illustrerte at en vanskelig kan redusere satsforskjellen uten å gi størst skattelette til personer med høye arbeidsinntekter, og at det for å oppnå en balansert fordelingsprofil ville være nødvendig å bruke (betydelig) proveny på økte bunnfradrag. Ved et provenynøytralt opplegg ville skattesatsen på alminnelig inntekt, herunder bedrifts- og kapitalbeskatningen, måtte økes betydelig. En slik skjerping vil ha en negativ effekt for norsk økonomi. I utformingen av en mer proporsjonal skatt må en derfor avveie fordelingshensyn mot de negative effektene for næringsvirksomhet av å øke skatten på alminnelig inntekt. Utvalget foretrakk alternativene med en relativt liten økning i satsen på alminnelig inntekt (opp til 29,5 pst.) kombinert med redusert toppskatt (ned mot 4,5 pst.). Utvalget foreslo også å oppheve den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. over 16 G. Siden det ikke var proveny- eller fordelingsmessig rom for å oppheve toppskatten og trygdeavgiftene, konkluderte utvalget med at det

ville være behov for å videreføre en (oppstrammet) delingsmodell.

Stølenutvalget anbefalte imidlertid en reform i retning av et flatere skattesystem. Ved å tilnærme skattesatsene for arbeidsinntekter og kapitalinntekter, kan en dempe motivene til å få arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter, gjøre delingsmodellen mindre komplisert og få en bedre utnyttelse av arbeidskraften. I tillegg viste utvalget til at skattesystemet ville bli enklere og allment mer forståelig.

Et flatere skattesystem er også et av hovedmålene for *Skaugeutvalgets* forslag. Skaugeutvalget drøfter i liten grad fordeler og ulemper ved en rendyrket flat skatt. Utvalget mener at bl.a. behovet for skatteinntekter gjør det umulig å redusere marginalsatten på arbeidsinntekter så mye på kort sikt at delingsmodellen kan fjernes uten videre. Utvalget tilrår heller ikke en økning av skattesatsen på alminnelig inntekt, og viser spesielt til at skattesatsen på bedriftsoverskudd ikke bør økes når mange andre land reduserer denne.

Enkelte av *høringsinstansene* tar til orde for en (tilnærmet) flat inntektsbeskatning. *Akademikerne* mener at marginalsatten på arbeidsinntekten bør reduseres slik at den nærmer seg skattesatsen for kapitalinntekter. De er i den sammenheng imot at skattesatsen på kapitalinntekter skal økes under henvisning til internasjonal konkurranseevne og faren for utflytting av kunnskapsbedrifter til utlandet. Bladet *Dine Penger* foreslår at man fjerner toppskatten på arbeidsinntekt helt istedenfor å innføre aksjonærmodellen, og viser til at en slik løsning vil bidra til økt investeringslyst blant gründere.

Departementet deler Stølenutvalgets og Skaugeutvalgets syn om at det er riktig å legge om til et flatere skattesystem, men at behovet for skatteinntekter og mål om omfordeling gjør det vanskelig å gå over til en rendyrket flat skatt. En flat skatt med et relativt stort bunnfradrag for personlige skattytere har en styrke i en enkel utforming, men dette må bl.a. veies mot kostnadene for samfunnet ved å øke skattesatsen for selskapsoverskudd.

Departementet vil heller ikke anbefale høyere skattesats på alminnelig inntekt for personer enn for selskaper. Et slikt skille ville gi opphav til en del av de samme avgrensings- og omgåelsesproblemene som i nettokapitalinntektsmodellen, jf. avsnitt 11.5. I tillegg måtte en ta stilling til om personlig næringsdrivende skulle skattlegges etter høy eller lav sats for alminnelig inntekt. Ved skattlegging etter lav sats måtte man dessuten vurdere å skille mellom renteutgifter m.m. som er pådratt i og utenfor næringsvirksomheten.

Departementet vil også peke på at den *effektive* satsforskjellen mellom skattleggingen av kapital og arbeid vil være mindre enn den formelle. Dette skyldes at *inflasjon* øker den effektive beskatningen av finanskapital, ettersom skattegrunnlaget omfatter nominelle størrelser. Full inntektsbeskatning av den nominelle avkastningen innebærer at en også beskatter kompensasjonen for inflasjonstapet.

Videre er det en kobling mellom arbeidsinntekter og opptjening av *rettigheter i folketrygden* (bl.a. alders- og uførepensjon). Selv om det ikke er noen entydig sammenheng, kan dette likevel begrunne en noe høyere skatt på arbeidsinntekter.

Skaugeutvalget viser også til at økt internasjonalisering kan tilsi en lavere skatt på kapital enn på arbeid, ettersom kapitalen lettere enn arbeidskraften kan flyttes over landegrensene. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning kan reduseres ved å legge høyest skatt på de grunnlagene som påvirkes minst av skattleggingen, jf. boks 4.1. Også Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14) mente at det er viktigere å harmonisere den innenlandske beskatningen av kapital med kapitalbeskatningen i andre land, enn hva tilfellet er for beskatningen av arbeidskraft.

Samtidig er departementet enig med Stølenutvalget og Skaugeutvalget i at det er nødvendig med endringer i retning av et flatere skattesystem. Forslagene om å innføre ekstra skatt på høy aksjeavkastning, redusere marginalsattene på arbeidsinntekter, utvide skattegrunnlagene og øke bunnfradragene i personbeskatningen vil bidra til dette.

11.3 Delingsmodellen

11.3.1 Gjeldende regler

Målet med delingsreglene er at avkastning av arbeidsinnsats skal beskattes likt for lønnstakere, personlig næringsdrivende og aktive eiere i aksjeselskaper. Prinsippet er at næringsinntekten deles i en personinntektsdel og en kapitalinntektsdel, etter antatt *kilde* til inntekten. Først beregnes avkastningen av den investerte kapitalen i virksomheten. Resten av inntekten anses som arbeidsavkastning, og ilegges trygdeavgift og eventuelt toppskatt i tillegg til skatt på alminnelig inntekt.

Det kan beregnes personinntekt for:

- aksjonærer i aksjeselskaper med nærmere angitte kjennetegn,
- deltakere i deltakerlignede selskaper, dvs. ansvarlige selskaper (med delt og udelt ansvar), kommandittselskaper og indre selskaper,

- personlig næringsdrivende i enkeltpersonsforetak

Betingelser for delingsplikt er knyttet til både eierandel/utbytte og aktivitet:

Eierkravet i delingsmodellen innebærer at deling av inntekt gjennomføres i selskaper der en eller flere som er aktive i selskapet, direkte eller indirekte eier to tredeler eller mer av aksjene/andelene i selskapet eller har rett til mer enn to tredeler av overskuddet/utbyttet i selskapet. Ved fastsettelsen av den aktives eierandel tas det også hensyn til aksjer/andeler som eies av den aktives nærstående (*identifikasjon*). Slike aksjer regnes som eid av den aktive selv. For såkalte ikke-liberale yrker gjelder dette skattyters ektefelle, samboer og mindreårige barn. For liberale yrker (leger, tannleger, advokater, ulike konsulenter m.fl.) gjelder dette skattyters slektninger i rett nedstigende eller rett oppstigende linje, ektefelle, samboer, søsken og ektefelles eller samboers foreldre eller barn. Skillet mellom liberale og ikke-liberale yrker trådte i kraft f.o.m. 1995.

Identifikasjonsreglene omfatter også aksje eller andel eid av selskap eller innretning hvor aktive skattytere og/eller personer, selskaper eller innretninger disse skal identifiseres med, har en eierandel på minst to tredeler, eller oppebærer eller har krav på minst to tredeler av overskuddet eller utbyttet.

Kravet til *aktivitet* i foretaket er et skjønnsmessig vurderingstema som må avgjøres konkret av ligningsmyndighetene. Aktiviteten må være mer enn sporadisk. Forvaltning av eierinteresser og ordinær deltakelse i styre eller selskapsmøter regnes ikke alene som aktivitet. For ikke-liberale yrker er det ytterligere et krav om at arbeidsinnsatsen må overstige 300 timer for å regnes som aktivitet.

Personinntekt etter delingsmodellen beregnes med utgangspunkt i alminnelig inntekt fra foretaket. Faktiske kapitalinntekter og -gevinster trekkes først fra i selskapets alminnelige inntekt. Det samme gjelder inntektsført beløp fra gevinst- og tapskonto, mottatt aksjonærbidrag og konsernbidrag samt korreksjonsinntekt. Motsvarende skal faktiske kapitalkostnader og -tap legges til. Det samme gjelder fradragført beløp på gevinst- og tapskonto, framførbart underskudd, avgitt aksjonærbidrag og konsernbidrag, reverseringsfradrag samt sjømanns- og fiskerfradrag. Videre trekkes et sjablonmessig fastsatt kapitalavkastningsfradrag fra. Dette fremkommer ved å multiplisere en kapitalavkastningsrate med et kapitalavkastningsgrunnlag, som bl.a. består av foretakets driftsmid-

ler (som i utgangpunktet er verdsatt til skattemessig verdi).

Videre trekkes det fra et lønnsfradrag, som i 2004 utgjør 20 pst. av de totale lønnskostnadene. Lønnsfradraget er bl.a. begrunnet ut fra at avkastning av organisasjonskapital skal behandles som en del av kapitalavkastningsgrunnlaget.

Personinntekten fordeles på de aktive eierne etter deres krav på utbytte eller overskudd i selskapet.

11.3.2 Skaugeutvalgets vurdering

Skaugeutvalget anbefaler ikke å videreføre gjeldende delingsmodell. Utvalget peker på at delingsmodellen har svakheter som medfører at målet om å likebehandle all arbeidsavkastning ikke oppnås i praksis. For det første er det for lett å tilpasse seg bort fra modellen, bl.a. ved å overdra eierandeler i virksomheten til passive eiere. For det andre er modellen basert på sjabloner som gjør den lite treffsikker. Dette medfører at det beregnes for lav personinntekt i forhold til reell arbeidsavkastning i mange av foretakene som omfattes av modellen. En tredje svakhet er ifølge utvalget at det skilles mellom liberale og ikke-liberale yrker både når det gjelder reglene for maksimalt beregnet personinntekt (takreglene), aktivitetskravet og identifiseringsreglene. Gjeldende delingsmodell er også sterkt preget av store forskjeller i skattesatser på arbeids- og kapitalinntekt. Det er dermed blitt svært lønnsomt å tilpasse seg bort fra delingsmodellen.

Utvalget vil heller ikke anbefale en strammere delingsmodell (s.21):

«Utvalget er også skeptisk til om en forbedret og strammere delingsmodell vil sikre tilstrekkelig stabilitet, ikke minst i lys av lempningene Stortinget har gjennomført i delingsmodellen de ti årene den har virket. Utvalget mener derfor at en bør finne løsninger som gjør det mulig å oppheve delingsmodellen, i hvert fall for aktive eiere i aksjeselskaper.»

Hvis delingsmodellen likevel skal videreføres, enten for alle virksomhetsformer eller bare for deltakerlignede selskaper/enkeltpersonsforetak i kombinasjon med aksjonærmodellen for aksjeselskaper, mener utvalget at det er nødvendig å stramme inn modellen vesentlig. Utvalget foreslår blant annet følgende endringer:

- *Eierkravet* strammes inn slik at mer enn 50 pst. eierandel kvalifiserer for deling. Dermed vil det ikke, som i dag, være mulig for aktive eiere å unngå delingsplikt ved å overdra 34 pst. av

aksjene/andelene i selskapet til passive eiere. Utvalget viser til at beslutning om utdeling av utbytte treffes i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med simpelt flertall av generalforsamlingen og etter forslag fra styret. Aksjonærer som til sammen eier mer enn 50 pst. av aksjene, vil dermed ha vesentlig kontroll over hvordan selskapets overskudd anvendes.

- *Identifikasjonsreglene* strammes inn for ikke-liberale yrker. De lempeligere identifiseringsreglene for ikke-liberale yrker medfører at aktive aksjonærer kan unngå deling ved å overdra aksjer for eksempel til myndige barn. Utvalget mener at en bør benytte samme regler som for liberale yrker, dvs. at den aktive identifiseres med slektninger i rett nedstigende og rett oppstigende linje, ektefelle, samboer, søsken og ektefelles eller samboers foreldre og barn. Dette tilsvarer identifiseringsreglene slik de ble vedtatt av Stortinget i 1992.
- *Unntaksregelen for selskaper med stor spredning i eierstrukturen* oppheves. Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper er unntatt fra deling når minst to tredeler av selskapets aksjer eies av aktive som hver for seg ikke eier mer enn fem pst. av selskapets aksjer, forutsatt at alle aksjene gir lik rett til utbytte fra selskapet. Bakgrunnen for regelen var at man ikke ønsket å hemme fremveksten av foretak som er eiet og styrt av de ansatte. Etter utvalgets syn bryter denne unntaksregelen med logikken i delingsmodellen. Selv om det er mange aktive aksjonærer i et selskap, vil de aktive ha felles interesse av at mest mulig av inntekten i selskapet utbetales som utbytte i stedet for som lønn. Bestemmelsen inneholder riktignok et krav om markedsmessig lønn til aksjonærene, men i praksis vil det være vanskelig å kontrollere om et slikt krav er oppfylt.
- *Aktivitetskravet*. Utvalget foreslår å oppheve 300-timersregelen for ikke-liberale yrker. Dette vil samtidig medføre at skillet mellom liberale og ikke-liberale foretak oppheves også mht. aktivitetskravet. Utvalget ser klart uheldige sider ved å knytte aktivitetskravet til et visst antall timer, bl.a. er det vanskelig å kontrollere om aktivitetskravet er oppfylt. Etter utvalgets syn bør det imidlertid gjelde en skjønnsmessig minstegrense som gir en viss fleksibilitet, men som samtidig tar hensyn til ligningsmyndighetenes kontrollbehov.
- *Lønnsfradraget* reduseres fra 20 pst. til 10 pst. av de totale lønnskostnadene. Utvalget mener lønnsfradraget er et lite treffsikkert virkemiddel for å fange opp immateriell kapital og virk-

somhetskapi tal i bedriftene, men foreslår å videreføre det i innstrammet form i mangel av noe godt alternativ.

Videre drøfter utvalget behovet for endringer i *metoden for beregning av personinntekt*. Det gjelder:

- verdsettelse av eiendeler i kapitalavkastningsgrunnlaget
- leverandørkreditter og forskuddsbetaling fra kunder
- kapitalavkastningsraten
- reglene for begrenning av beregnet personinntekt («takreglene»)
- reglene for overdragelse av forretningsverdi («goodwill»)

11.3.3 Høringsinstansenes synspunkter

Når det gjelder videreføring/innstramminger i delingsmodellen uttaler *Skattedirektoratet*:

«I stedet for den foreslåtte aksjonærmodell, vil direktoratet anbefale en delingsmodell, med innstramminger i tråd med utvalgets forslag. [- -] Delingsmodellen bør etter direktoratets oppfatning først forlates dersom det gjennom nærmere utredninger viser seg at alternative modeller kan håndtere de sentrale utfordringer på en bedre måte. Direktoratet foreslår derfor at også andre alternativer utredes nærmere.»

Norske Sivilingeniørers Forening (NIF) skriver følgende om dette:

«Ved videreføring av en strammere delingsmodell vil det bli et ennå større skille mellom delte selskaper og ikke-delte selskaper enn i dag. NIF kan ikke se at de foreslåtte endringer vil avhjelpe svakhetene med någjeldende delingsmodell. De foreslåtte endringer vil føre til et ennå sterkere press i retning av tilpasninger, og det må antas å bli nedlagt betydelige ressurser for både offentlige og private i den forbindelse. Modellen fremstår fortsatt som komplisert og lite treffsikker. På denne bakgrunn er NIF svært negativ til at delingsmodellen videreføres for selskaper med de innstramminger utvalget har foreslått.»

Den norske Revisorforening (DnR) skriver at et skattesystem må bygge på nøytralitet, forutsigbarhet og regler som er praktiserbare. Om nøytralitet uttaler de blant annet:

«Det blir et for stort brudd med nøytraliteten om man i første omgang kun lar aksjeselskaper gå over til utbyttebeskatning med skjerming, mens de øvrige selskapstypene fortsatt skal omfattes av en kildemodell. Med denne bak-

grunn mener vi fortsatt at den løsningen vi skiserte i vårt innspill til skatteutvalget i fjor er den beste. Der foreslo vi at delingsmodellen opprettholdes med like regler for alle typer selskaper, men at man gjør skatten på den beregnede personinntekten om til en selskapsskatt og utligner den på selskapet og ikke på den enkelte aktive aksjonær. DnR's oppfatning er således at inntil man har et alternativ som man med rimelig «sikkerhet» kan si vil fungere bedre, bør man beholde delingsmodellen med enkelte nødvendige/ønskelige endringer.»

Og videre uttaler de:

«Utstrakt bruk av tilpasninger innenfor dagens modell kan reduseres ved å forenkle kildemodellen på beregningssiden og vilkårsiden. En delingsmodell som i størst mulig utstrekning likebehandler de ulike næringsdrivende vil langt på vei innebære en slik forenkling. Et ensartet aktivitetskrav og like identifikasjonsregler for alle virksomheter vil innebære en ikke uvesentlig forbedring. Videre vil en avvikling av dagens refusjonsordning innebære en reell forenkling for så vel skattyterne som ligningsetaten.»

Norske Siviløkonomers Forening (NSF) uttaler:

«Vi er i prinsippet enig i utvalgets forslag om innføring av «aksjonærmodellen». En forutsetning er imidlertid at det først må etableres tekniske løsninger for å administrere ordningen. Inntil et slikt aksjeeierregister er på plass bør dagens delingsmodell, med enkelte innstramminger, videreføres. [- -] NSF er enig i at dagens delingsmodell ikke fungerer og at det derfor er nødvendig med regelendringer. Delingsmodellens fordeler, herunder nøytral beskatning mellom selskapsformer og symmetri i beskatningen av kapitalinntekter ved utbytte og salg eller innløsning av aksjer, tilsier imidlertid at alternative løsninger bør vurderes med forsiktighet. [- -] NSF mener at dagens delingsmodell bør videreføres, med enkelte innstramminger, inntil aksjonærmodellen er bedre utredet.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) mener at det er for store spenninger for en videreført delingsmodell og uttaler:

«Erfaringene fra 1990-tallet medfører at FNH også deler utvalgets skepsis til en videreføring av en «oppstrammet» delingsmodell som fortsatt brobygger mellom person- og næringsbeskatningen for aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper. Inkludert høyeste arbeidsgiveravgift utgjør satsforskjellen mellom beskatning av arbeidskraft og kapital på marginen i dag hele 36,7 prosentpoeng inkludert den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 prosent av

lønnsinntekter over 16 G. Selv med utvalgets forslag til avvikling av sistnevnte og reduserte toppskattesatser både i trinn 1 og 2 vil den maksimale satsforskjellen bli så høy som 26,2 prosentpoeng. Motivet knyttet til omdefinering av lønnsinntekt til kapitalinntekt vil derfor være betydelig også innenfor rammene av en strammere delingsmodell. Behovet for innstramning i modellen vil samtidig bli så vidt betydelig at verdien av «en allerede innarbeidet modell» for næringslivet reduseres.»

Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) uttaler:

«Samtidig mener NITO det er elementer som taler for at en innføring av aksjonærmodell ikke vil løse de problemer man i dag ser at delingsmodellen representerer. Forholdet er jo at delingsmodellen må beholdes uansett. Aksjonærmodellen vil også være utsatt for det samme «presset» som delingsmodellen har vært utsatt for. I tillegg må man bryte opp nytt juridisk land, med konsekvenser vi ennå ikke har oversikt over. Aksjonærmodellen [har] likevel positive elementer, og NITO tar ikke til orde for en fullstendig avvisning av modellen. Ideelt sett burde man imidlertid komme frem til et felles prinsipp for beskatning av alle virksomhetstyper. Vi støtter derfor utvalgets forslag om at dette utredes nærmere. Som en foreløpig løsning/alternativ mener NITO at en skjerping av delingsmodellen i retning av hva modellen var i 1992 kan være et alternativ til innføring av Aksjonærmodellen.»

Når det gjelder forslaget til reduksjon i eier- og utbyttekravet fra 2/3 til 50 pst., skriver *Skattedirektoratet*:

«En reduksjon i eier- og utbyttekravet vil føre til at det blir mindre lønnsomt for skattyterne å tilpasse seg bort fra delingsmodellen. Direktoratet antar at det vil være vanskeligere å bygge opp, få godtatt og opprettholde en proforma tilpasning. På den andre side vil dette føre til at flere selskaper vil bli delingsforetak. Dette vil også gjelde en del selskap som alt har tilpasset seg bort fra delingsreglene. Sannsynligvis kan dette føre til at også børsnoterte selskaper blir delingsforetak. Spesielt ved indirekte eie gjennom andre selskap vil det bli mer arbeidskrevende å kontrollere om foretaket er et delingsforetak. Skattedirektoratet antar at dette er et spørsmål om hvor stor vekt en legger på at skattyteren ikke skal kunne tilpasse seg ut av delingsmodellen. Av hensyn til tilliten til skattesystemet vil direktoratet anbefale at forslaget gjennomføres.»

Skattebetalerforeningen gir sin tilslutning til å redusere eierkravet fra dagens 2/3 til mer enn 50 pst., og skriver:

«Ved å senke terskelen for inntreden i delingsmodellen, samtidig som satsen på toppskatt reduseres, vil det redusere både muligheten for – og oppfordringen til – å tilpasse seg.»

Norske Sivilingeniørers Forening (NIF) uttaler følgende om eierkravet:

«Dersom satsforskjellene mellom arbeidsinntekt- og kapitalinntekt ikke utjevnes tilstrekkelig, foreslår Skauge-utvalget at kravet til eierandel reduseres fra 2/3 til 50 %. Dette for å unngå tilpasninger ved overdragelse av 34 % til passive eiere. NIF bemerker at dersom det er de ikke-reelle tilpasninger man ved dette forslaget vil til livs, kan dette likevel ikke begrunne en regelendring. Skattyterne som tar risikoen på å foreta ikke reelle tilpasninger, vil unngå reglene uavhengig av hvor grensen til passiv eierandel settes. Grensen på 2/3 ble fastsatt ut fra beregninger over grensepunktet der det ikke lenger var lønnsomt å tilpasse seg for å oppnå skattefordeler (Ot. prp. nr 35). Senere er satsene øket. Skauge-utvalget ser ikke ut til å ha lagt avgjørende vekt på slike økonomiske betraktninger ved valg av grensen på 50 %. Forslaget om å sette kravet til eierandel til 50 % virker tilfeldig valgt. Ofte vil en passiv investor i et selskap ha enten flertall eller negativ kontroll. Forslaget om å sette kravet til eierandel til 50 % vil gjøre det vanskeligere å få inn investorer med negativ kontroll. NIF er på bakgrunn av ovennevnte negative til forslaget om reduksjon av eierandel til 50 %, og mener dette forslaget ikke treffer det som er problemet med delingsmodellen på dette punkt.»

Når det gjelder forslaget til endringer vedrørende overdragelse av egenutviklet goodwill mv., uttaler *Norske Sivilingeniørers Forening (NIF)* seg slik:

«Skauge-utvalget foreslår at det ikke lenger skal gis fradrag for avskrivning på ervervet goodwill ved omdannelse når det hovedsakelig er de samme eierinteresser før og etter omdannelsen. Det foreslås også at salg av egenutviklet goodwill skal skattlegges som personinntekt. NIF er av den oppfatning at det ikke kan innføres et skille mellom ervervet goodwill som er overført fra foretak med hovedsakelig samme eierkrets og goodwill overført fra andre. Et slikt skille er ulogisk og gir asymmetri i reglene. Skattepliktig omdannelse med overføring av goodwill utløser først og fremst spørsmål om riktig verdsettelse. Tilpasningsmuligheter ved denne type omdannelser er redusert ved at

avskrivningssatsen for goodwill er senket fra 30 % til 20 %.»

Skattebetalerforeningen skriver følgende om overdragelse av goodwill:

«Utvalget foreslår at egenutviklet goodwill inngår i personinntekt ved salg. Selv om Skattebetalerforeningen er enig i at dagens regelverk med inntektsføring over gevinst/tapskonto kan fremstå som særdeles gunstig, så synes en slik innstramming litt for kraftig. Ved endringer i reglene bør man ikke gå lenger enn å innføre nøytralitet. Etter Skattebetalerforeningens oppfatning bør den gevinst som oppstår ved slik goodwill behandles på samme måte som gevinst ved salg av driftsmidler, dvs komme til inntekt over negativ saldo. Dette vil innebære at en næringsdrivende som fortsetter næringen får regnet inntektsføring av negativ saldo med i grunnlaget for beregning av personinntekt. Dersom næringen har opphørt vil en slik inntektsføring kun regnes som alminnelig inntekt.

Ved salg av hele eller deler av en virksomhet overdras gjerne både goodwill og driftsmidler. Fordelingen av vederlaget mellom goodwill og driftsmidler vil ofte måtte inneholde et skjønnselement. Dette kan være en vanskelig grense. Vi anser det som fordelaktig at en slik grensedragnings ikke har betydelige skattemessige konsekvenser. En skattemessig favorisering av gevinst ved salg av driftsmidler kan innebære at praksis blir slik den var før 1984, dvs at goodwill som ikke kunne utgiftsføres, knapt nok fremkom.»

11.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at delingsmodellen ikke bør videreføres. Et hovedproblem med gjeldende delingsmodell er at den er blitt lite treffsikker. Dette henger delvis sammen med at delingsmodellen er bygget på sjabloner. Faren for urimelig høy beskatning i enkelttilfeller skaper press for lempninger, med det resultat at modellen blir mindre treffsikker og faktiske arbeidsinntekter unngår toppskatt m.m. Andelen delingspliktige aksjeselskaper sank fra om lag 55 pst. i 1992, til 42 pst. i 1995 og til 32 pst. i 2000. I år 2000 hadde over 70 pst. av delingspliktige aksjeselskaper negativ beregnet personinntekt. Disse tallene indikerer at delingsmodellen ikke fanger opp faktisk arbeidsavkastning til beskatning, noe som svekker omfordelingen gjennom skattesystemet.

Selv med en vesentlig tilnærming i skattesatsene på kapitalinntekt og personinntekt, er det etter departementets vurdering tvilsomt om en vil kunne sikre en stabil og treffsikker delingsmodell

over tid. Delingsmodellen anses likevel som mest problematisk for aktive aksjonærer.

Utviklingen i EØS-retten tilsier at man ved videreføring av en delingsmodell dessuten må vurdere å endre reglene om RISK og godtgjørelse for å sikre lik behandling av norske og utenlandske selskapsinvesteringer, jf. kapittel 3.

Departementet er enig med utvalget i at delingsmodellen måtte endres vesentlig dersom den likevel skulle videreføres for aksjeselskaper, andre selskaper og enkeltpersonforetak.

Etter departementets syn må eierkravet i delingsmodellen strammes inn vesentlig dersom modellen skal videreføres med samme anvendelsesområde som i dag. En hovedårsak til de mange tilpasningene til delingsmodellen, er trolig at eierkravet er for lett å omgå. Det vises til at eierkravet i dagens delingsmodell blant annet ble fastsatt ut fra en økonomisk betraktning om at det (med 1992-satsene) ikke var lønnsomt for en aktiv eier å gi avkall på en tredel eller mer av overskuddet for å unngå delingsmodellen. I praksis har det imidlertid vist seg at et slikt eierkrav ikke er tilstrekkelig for å unngå omfattende tilpasninger. Departementet støtter derfor utvalgets vurderinger og forslag når det gjelder eierkravet.

Departementet ser at en svakhet med gjeldende delingsmodell er at den skiller mellom såkalte liberale og ikke-liberale yrker både når det gjelder *identifikasjonsreglene, aktivitetskravet og maksimalt beregnet personinntekt (takreglene)*. Departementet er enig med utvalget i at dersom *identifikasjonsreglene* for liberale yrker gjøres gjeldende for ikke-liberale yrker, vil det bli vanskeligere å tilpasse seg bort fra delingsreglene.

Departementet ser også at en oppheving av 300-timersregelen i *aktivitetskravet* for ikke-liberale foretak vil forenkle delingsmodellen. Da 300-timersregelen ble innført i 1995, gikk mange over fra å være aktive til å bli passive eiere. Regelen ble innført av forenklingssyn. I praksis har imidlertid bestemmelsen vært med på å komplisere vilkårene for aktivitet. Problemene gjelder dels hva slags type aktivitet som skal gå inn under regelen, dels hvordan en skal telle og kontrollere timer.

Delingsmodellen inneholder også en rekke andre elementer, bl.a. knyttet til beregningen av personinntekten, for eksempel verdsettelse av eiendeler i kapitalavkastningsgrunnlaget, takregler og overdragelse av egenopparbeidet forretningsverdi (goodwill). Disse elementene er også relevante for skjermingsmodellen, og drøftes i kapittel 9.

11.4 Kildemodeller og uttaksmodeller

Delingsmodellen er en *kildemodell*, der avkastningen skattlegges løpende ved opptjening og uavhengig av hvordan den anvendes. Det skilles skattemessig mellom inntekt som anses som avkastning fra arbeidsinnsats, og inntekt som anses som avkastning fra den investerte kapitalen i selskapet. En slik deling etter inntektens kilde gjør det mulig å beskatte kapitaldelen og persondelen av næringsinntekten forskjellig.

Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14) la stor vekt på hensynet til likebehandling når den anbefalte en kildemodell. Skatt ved opptjening fremfor ved uttak skulle sikre likebehandling mellom ulike virksomhetsformer og mellom arbeidsinntekter opptjent av hhv. lønnstakere og næringsdrivende.

I forbindelse med skattereformen 1992 ble det også vurdert å integrere beskatningen av personer og selskaper gjennom en *uttaksmodell*, der uttak fra næringsvirksomheten skattlegges om lag på samme måte som lønn. Det innebærer et skille mellom den delen av næringsinntekten som beholdes i selskapet, og den delen som tas ut av virksomheten. Men Aarbakkegruppen mente at uttaksbeskatningen ikke var egnet «*hvis hovedsiktemålet er å forskjellsbehandle personinntekt og kapitalinntekt på tvers av skillet mellom næringsinntekt og annen inntekt.*»

Skaugeutvalget mener at en kildebasert delingsmodell i prinsippet er det mest logiske i et skattesystem hvor kapitalinntekter og arbeidsinntekter skal skattlegges ulikt. Samtidig vil ikke utvalget gå inn for å videreføre delingsmodellen, fordi den etter utvalgets syn har vist seg å være lite treffsikker, jf. avsnitt 11.3.2.

De fleste alternativene til delingsmodellen som drøftes i dette kapitlet, er *uttaksmodeller*, som kjennetegnes ved at ekstra skatt ilegges selskapsoverskudd når det tas ut av virksomheten. Også i modellene hvor det legges til grunn at delingsmodellen videreføres (nettokapitalinntektsmodell med flat sats eller utbytteskatt med lavere sats enn for arbeidsinntekter), innføres uttaksbeskatning i tillegg til den kildebeskatningen som skjer gjennom delingsmodellen. Unntaket er KAF-kildemodellen, som innebærer en progressiv beskatning av selskapsoverskudd, og som kan erstatte delingsmodellen for alle selskapsformer.

Regjeringens forslag innebærer en kombinert løsning, med en uttaksmodell for aksjeselskaper (modifisert aksjonærmodell) og en kildemodell for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak (skjermingsmodellen). Enkelte av de problemene

som aksjonærmodellen reiser, vil gjelde for uttaksmodeller generelt:

- Det vil bli mer lønnsomt å ta ut «skjult utbytte», ved at selskapet finansierer kapitalvarer som benyttes privat av eieren (fritidsbolig, båt eller lignende) eller gjennom internprising av transaksjoner mellom selskap og aksjonær.
- Skatt på mottatt utbytte kan gi motiver til å yte lån til selskapet i stedet for å skyte inn egenkapital. Hensikten vil være å spare skatt ved å ta ut overskudd i selskapet som renter i stedet for som utbytte. Renter vil bli skattlagt på aksjonærens hånd, men vil være en fradragsberettiget kostnad for selskapet. Utbetalingen blir dermed bare skattlagt én gang som alminnelig inntekt.
- Uttaksbeskatning kan isolert sett motivere til utflytting, bl.a. dersom det er bygget opp store latente skatteforpliktelser i selskapet.

Det vises til kapittel 8 om aksjonærmodellen for en nærmere drøfting av disse problemstillingene.

Uttaksbeskatning av deltakere i deltakerlignede selskaper og eiere av enkeltpersonforetak, gir imidlertid ikke noe grunnlag for å fastsette *pensjonsgivende inntekt*, slik delingsmodellen gjør gjennom beregning av personinntekt. I aksjeselskaper vil det være mulig å knytte pensjonsgivende inntekt til lønnsuttak alene. I modellene hvor det legges til grunn at delingsmodellen skal oppheves for alle foretaksformer, må en imidlertid finne en løsning for beregning av pensjonsgivende inntekt.

Enkelte *høringsinstanser* har hatt synspunkter på om kapitalbeskatningen bør baseres på et kildeprinsipp eller et uttaksprinsipp. *Den Norske Advokatforening* er enig med Skaugeutvalget i at dagens delingsmodell bør erstattes med en uttaksmodell. *Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening – (NARF)* mener at en uttaksmodell er å foretrekke fremfor en kildemodell.

11.5 Ekstra skatt på netto kapitalinntekter

11.5.1 Skaugeutvalgets skisse til nettokapitalinntektsmodell

Skaugeutvalget beskriver en modell med ekstra skatt på nettokapitalinntekter som alternativ til den foreslåtte aksjonærmodellen og dagens delingsmodell. Det forutsettes at formuesskatten samtidig reduseres eller avvikles for å unngå at den samlede skatten på kapital blir for høy sammenlignet med andre land. Utvalgets mindretall (Jan Syversen)

anbefaler at en slik modell utredes videre parallelt med aksjonærmodellen.

Med modellen opprettes et særskilt skattegrunnlag bestående av positive netto kapital- og næringsinntekter, som kommer i tillegg til alminnelig inntekt og personinntekt. Positive netto kapital- og næringsinntekter ilegges dermed en ekstra skatt, i tillegg til skatt på alminnelig inntekt på 28 pst. Med en progressiv beskatning av nettokapitalinntekter, slik at satsene på arbeidsinntekt og kapitalinntekt blir tilnærmet like på marginen, vil skatten til en aktiv eier eller personlig næringsdrivende være upåvirket av om faktisk arbeidsinntekt tas ut som lønn, utbytte eller andre kapitalinntekter. I så fall kan delingsmodellen oppheves for alle selskapsformer.

Ettersom det er begrenset hvor mye en kan redusere marginalsakten på lønn, må marginalsakten på nettokapitalinntekter settes høyt hvis delingsmodellen skal kunne fjernes. Utvalgets flertall mener dette er uheldig i en situasjon med stor kapitalmobilitet over landegrensene. I tillegg vil en progressiv satsstruktur på nettokapitalinntekter medføre at verdien av gjeldsrentefradraget og andre fradrag avhenger av skattyterens marginalsattesats. Videre vil det oppstå et sterkt motiv til å få kapitalinntekter skattlagt på selskapets hånd og fradrag på personens hånd. Utvalgets flertall viser til at dette betyr å gjeninnføre svakheter ved skattesystemet fra før 1992-reformen, og vil ikke anbefale en slik modell.

Departementet støtter vurderingene til Skaugautvalgets flertall av en progressiv skatt på nettokapitalinntekter til personer. Departementet ser det som særlig problematisk at satsen på marginen må settes svært høyt for at delingsmodellen skal kunne oppheves. En stor satsforskjell mellom kapitalinntekter opptjent i og utenfor selskapssektoren kan gi opphav til en rekke tilpasninger.

Departementet har imidlertid vurdert andre måter å utforme en nettokapitalinntektsmodell på enn den utvalget skisserer. Et alternativ er en modell med en relativt lav, flat sattesats for netto kapitalinntekter. I en slik modell må delingsmodellen videreføres, men redusert satsforskjell mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter kan gjøre at delingsmodellen fungerer bedre enn i dag. I avsnitt 11.5.2 gjøres det nærmere rede for departementets vurderinger av en nettokapitalinntektsmodell hvor delingsmodellen videreføres.

11.5.2 Ekstra skatt på nettokapitalinntekter med videreføring av delingsmodellen

Et alternativ til Skaugautvalgets skisse til nettokapitalinntektsmodell er en moderat, ekstra skatt på nettokapitalinntekter, med en sats tilsvarende for eksempel trygdeavgiften på 7,8 pst., som kombineres med innstramminger i delingsmodellen og redusert marginalsakten på arbeidsinntekter. Hensikten vil være å redusere satsforskjellen mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter så mye at delingsmodellen kan fungere etter hensikten. Det forutsettes at formuesskatten reduseres eller avvikles for å unngå for sterk økning i den samlede kapitalbeskatningen.

11.5.2.1 Skisse til utforming

Skattegrunnlaget bør bygge på kjente og håndterlige avgrensninger, og omfatte:

- Alle former for løpende kapitalavkastning, som renter, aksjeutbytte og leieinntekter fra fast eiendom. For å sikre lik effektiv beskatning av aksjeutbytte og andre kapitalinntekter, må utbyttet oppjusteres til å omfatte inntekt før selskapskatt.
- Kapitalgevinster og -tap fra realisasjon av aksjer, obligasjoner og fast eiendom (i den utstrekning gevinsten/tapet er skattepliktig/fradragsberettiget ved beregning av alminnelig inntekt) m.m.
- *Netto* næringsinntekt fra enkeltpersonsforetak og deltakerlignet selskap, og gevinst ved salg av andeler i slike foretak. Beregnet positiv personinntekt må trekkes fra nettokapitalinntekten for å unngå at samme inntekt blir skattlagt både som personinntekt og som nettokapitalinntekt.
- Tilfeldige inntekter så langt de er skattepliktige.
- Kostnader pådratt til erverv av kapital- og næringsinntekter (herunder rentekostnader).

Gjeldsrenter er i dag fradragsberettiget i alminnelig inntekt, uavhengig av låneformål. I praksis relaterer deler av gjeldsrentene seg til anskaffelse av bolig, hvor kun en liten del av avkastningen skattlegges, eller til rene konsumgoder. Et spørsmål er derfor om en bør begrense fradraget for gjeldsrenter i nettokapitalinntektsgrunnlaget. Det ville i så fall kreve en fordeling av gjeldsrentene. En direkte fordeling, hvor en søker å finne fram til hva lånet er brukt til, ville skape store administrative problemer og åpne for tilpasninger. På den annen side er det vanskelig å utforme en god sjablonregel, særlig

for skattytere med næringsinntekter. Det oppstår også spørsmål om hvordan gjeldsopptak i deltakerlignede selskaper skal håndteres. Disse problemene tilsier at *alle* gjeldsrenter bør kunne trekkes fra ved beregning av nettokapitalinntektsgrunnlaget.

Hensynet til at ulike investeringer bør behandles skattemessig likt (investeringsnøytralitet) taler for å tillate fremføring (ev. med renter) av *negative nettokapitalinntekter*, som da kan trekkes fra mot senere års positive netto kapitalinntekter. Uten fremføringsadgang vil nåverdien etter skatt av to ellers like investeringsprosjekter med ulik kontantstrømprofil bli forskjellig. På den annen side vil full fremføringsadgang medføre at skattytere med netto negativ kapitalinntekt pga. utgifter som har liten tilknytning til inntekten, for eksempel renter på bolig- eller studielån, opparbeider seg store fradrag.

Dersom en nekter fremføring av negative netto kapitalinntekter generelt, må en, for å hindre omgåelsesmuligheter, trolig også nekte fremføring av underskudd i næring i nettokapitalinntektsgrunnlaget.

Adgang til å fremføre negative nettokapitalinntekter vil redusere provenyet fra modellen betydelig. Behovet for fremføring vil imidlertid avhenge av nivået på skattesatsen. Med en moderat sats bør en trolig ikke tillate fremføring av negative netto kapitalinntekter.

11.5.2.2 Departementets vurdering

Nettokapitalinntektsmodellen vil i større grad enn de andre modellene redusere avstanden mellom skatt på arbeidsinntekter og skatt på kapitalinntekter *generelt*. For å løse problemet med at arbeidsinntekter omdannes til kapitalinntekter (utbytter), er det i utgangspunktet mest treffsikkert å øke skatten på utbytter. Ettersom en ekstra skatt på netto kapitalinntekter favner mye bredere enn det som i prinsippet er nødvendig for å avhjelpe inntektsskiftingsproblemet, bør den etter departementets syn også ha en bredere begrunnelse.

En slik begrunnelse kan være at nettokapitalinntektsmodellen delvis kan kompensere for fordelings- og provenyvirkningene av å avvikle formuesskatten. Beregninger viser likevel at en nettokapitalinntektsmodell vil gi vesentlig mindre proveny enn dagens formuesskatt. Når en ser bort fra tilpasninger, kan en nettokapitalinntektsmodell med en sats på 7,8 pst. gi et proveny på i størrelsesorden 4 mrd. kroner. Betydelige tilpasningsmuligheter gjør at provenyet trolig blir vesentlig mindre.

Nettokapitalinntektsmodellen innebærer ulik sats for kapitalinntekter opptjent i og utenfor selskapssektoren. Dette gir opphav til tilpasninger og arbitrasjemuligheter.

Det vil lønne seg å få inntekter beskattet på selskapets hånd og fradrag på personens hånd. For en person med positive nettokapitalinntekter og et eget selskap, vil det kunne lønne seg å finansiere konsum ved å låne av virksomheten slik at rentene kommer til fradrag mot høy sats, mens renteinntektene i virksomheten beskattes med lavere sats. Det vil også ofte lønne seg å finansiere konsum ved å låne i kapitalmarkedet fremfor å ta ut utbytte.

Det vil videre være mer lønnsomt å holde overskuddet tilbake i selskapet enn å dele ut utbytte. Mange vil trolig benytte investeringsselskap som «sparekasser» hvor avkastningen beskattes lavere enn utenfor selskapssektoren. En slik effekt vil en ikke få med en generell utbytteskatt, der avkastningen på utdelt utbytte og tilbakeholdt overskudd beskattes likt.

Motivene til tilpasninger kan gi en viss innlåsningseffekt, men virkningen på realinvesteringene vil være begrenset så lenge det ikke er innlåsnings i det enkelte selskap. Innlåsningsen vil gjelde selskapssektoren som helhet da ekstraskatten bare inntreffer når kapitalinntekter tas ut på personlig hånd. Tilpasningene vil imidlertid svekke fordelingsvirkningene av modellen og redusere provenyet. Det er en risiko for at den ekstra skatten på netto kapitalinntekter først og fremst vil ramme småsparere og andre som ikke finner det hensiktsmessig å etablere investeringsselskaper. Modellen medfører dermed at like inntekter kan bli skattlagt ulikt.

Departementet vil ikke anbefale en ekstra skatt på nettokapitalinntekter. I tillegg til tilpasningsproblemene som følger av modellen, vil det med en moderat sats ikke være mulig å avvikle delingsmodellen. En nettokapitalinntektsmodell vil dessuten kreve egne løsninger for å sikre likebehandling av norske og utenlandske aksjer i utbytte- og gevinstbeskatningen, slik at det fortsatt vil være behov for et alternativ til dagens godtgjørelsessystem og RISK-regler.

11.6 Modeller med kapitalavkastningsfradrag (KAF-modeller)

KAF-modeller er karakterisert ved at overskudd utover en beregnet alternativavkastning på den investerte kapitalen ilegges ekstra skatt. KAF-

modeller har dermed likhetstrekk med aksjonærmodellen. Mens skjermingen av alternativavkastningen i aksjonærmodellen skjer med utgangspunkt i det beløpet *aksjonæren* har investert (aksjens kostpris), beregnes det i KAF-modeller et kapitalavkastningsfradrag (KAF) med utgangspunkt i den *samlede* kapitalen i virksomheten. KAF-modeller kan utformes slik at skatten ikke påvirker investeringene.

Dersom skjermingen baseres på totalkapitalen, kan det ikke gis fradrag for gjeldsrenter i grunnlaget for ekstraskatten, da det ville innebære at disse kostnadene ble trukket fra både direkte og indirekte gjennom fradrag for alternativavkastningen. Alternativt kan skjermingen baseres på egenkapitalen i selskapet. I så fall må gjeldsrenter kunne trekkes fra i skattegrunnlaget.

All avkastning utover alternativavkastningen vil skattlegges likt, uavhengig av om ekstra høy avkastning skyldes grunnrente knyttet til naturressurser, markedsrett e.l. Skatten er også uavhengig av om den høye avkastningen skyldes at investeringen er spesielt lønnsom, eller at aktive aksjonærer tar ut lavere lønn enn faktisk arbeidsavkastning. KAF-modeller kan dermed gjøre det mulig å oppheve delingsmodellen, forutsatt at marginals-katten på lønn reduseres slik at den om lag tilsvarende samlet marginals-katt på selskapsoverskudd.

En *kildebasert* KAF-modell innebærer en progressiv selskapsbeskatning, ved at den ekstra skatten ilegges selskapet på opptjenings-tidspunktet. En kildemodell kan i prinsippet innføres for alle foretak, og kan således gjøre det mulig å oppheve delingsmodellen helt.

I en *uttaksbasert* KAF-modell vil den ekstra skatten utlignes på aksjonærens hånd når overskudd utover alternativavkastningen deles ut som utbytte eller tas ut som gevinst. En slik modell kan i utgangspunktet ikke innføres for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak, fordi disse foretakene ikke deler ut utbytte på samme måte som aksjeselskaper. Med en uttaksbasert KAF-modell må en derfor enten finne alternative måter å identifisere uttak av midler på, eller videreføre en form for delingsmodell for slike foretak.

Begge disse modellene ble beskrevet av Stoltenberg-regjeringen i St.prp. nr. 1 (2000–2001). Stoltenberg-regjeringen mente at slike modeller kunne styrke fordelingssegenskapene ved skattesystemet uten å bryte med nøytralitetsprinsippet, og at et skille mellom avkastning over og under alternativavkastningen trolig ville være enklere å håndheve enn dagens skille mellom arbeids- og kapitalinntekter.

Skaugeutvalget mener modellene med økt skatt på selskapsoverskudd over alternativavkastningen har gode økonomiske egenskaper. Utvalget er likevel skeptisk til en KAF-kildemodell, fordi den vil øke gjennomsnittsskatten på overskudd på selskapets hånd. Utvalget er bekymret for at dette kan gjøre det mindre attraktivt for selskaper å etablere seg eller forbli i Norge, og vil derfor ikke anbefale modellen.

Utvalget er positiv til en KAF-uttaksmodell, som er den modellen med størst likhetstrekk med aksjonærmodellen. Utvalget foretrekker imidlertid aksjonærmodellen, fordi den i større grad ivaretar hensynet til nøytralitet og innebærer en integrert utbytte- og gevinstbeskatning. I tillegg viser utvalget til at skjermingsgrunnlaget i aksjonærmodellen (den enkelte aksjes kostpris) til en viss grad også vil omfatte immateriell kapital, og at aksjonærmodellen kan innføres for aksjer både i norske og i utenlandske selskaper. Dette er vanskeligere med en KAF-modell, som vil kreve relativt detaljert informasjon om utenlandske selskaper for å fastsette kapitalavkastningsfradraget.

Blant *høringsinstansene*, tilrå *Finansnæringens Hovedorganisasjon* en utredning av KAF-uttaksmodellen, dersom det viser seg at det blir administrativt vanskelig å gjennomføre aksjonærmodellen.

Departementet er i hovedsak enig med utvalgets vurderinger av KAF-modeller. En progressiv overskuddsskatt for selskaper ville gå i mot målet om at Norge skal fremstå som attraktivt for investeringer og utvikling av nye ideer og virksomheter.

Beskatningen av kapitalinntekter til personer kan imidlertid i større grad ses i sammenheng med endringer i formuesskatten. En nedtrapping og senere avvikling av formuesskatten gir rom for å øke skatten på kapitalinntekter til personer noe. I så fall bør en utforme den økte kapitalbeskatningen på en slik måte at en kan oppheve delingsmodellen for aksjeselskaper, og samtidig så langt som mulig ivareta hensynet til nøytralitet mellom investeringer, finansieringsformer m.m. Dette kan en i prinsippet oppnå med en KAF-uttaksmodell.

Når aksjonærmodellen anbefales fremfor en KAF-uttaksmodell, er det først og fremst fordi aksjonærmodellen gjør det enklere å fastsette skjermingsgrunnlaget. Nøytralitetssegenskapene til en KAF-uttaksmodell er dessuten mer sårbare for beregningen av kapitalgrunnlaget. Modellen er basert på samme prinsipp som delingsmodellen, ved at kapitalen i selskapet multipliseres med en gitt kapitalavkastningsrate. Erfaringene med delingsmodellen tilsier at reglene for å fastsette kapitalavkastningsgrunnlaget over tid kan bli for lempelige. Aksjens kostpris vil i de fleste tilfeller

være en mer objektiv og mindre manipulerbar størrelse enn et beregnet kapitalavkastningsgrunnlag. Det vil også vanligvis være vesentlig enklere å finne fram til kostprisen på utenlandske aksjer eid av norske skattytere, enn å fastsette kapitalgrunnlaget i de aktuelle utenlandske selskapene. Det innebærer at aksjonærmodellen har en fordel fremfor en KAF-uttaksmodell også mht. mulige EØS-problemstillinger.

11.7 Utbytteskatt

Etter gjeldende regler skatlegges inntekt opptjent i aksjeselskap som alminnelig inntekt med 28 pst. Utbytte inngår også i alminnelig inntekt for mottakeren, uten at selskapet får fradrag for utdelt utbytte. Når det utdelende selskapet er skattepliktig til Norge, vil mottakeren få fradrag i skatt (godtgjørelse) for den skatten selskapet har betalt på det utdelte utbyttet. Samlet skatt på selskapsinntekter som deles ut som utbytte fra norske selskaper, er dermed 28 pst.

Med *full (økonomisk) dobbeltbeskatning* vil utbytter inngå i alminnelig inntekt for personlige aksjonærer uten fradrag for den skatten som er betalt av selskapet. Skatten på selskapsoverskudd som deles ut som aksjeutbytte, vil dermed øke fra 28 pst. til 48,16 pst. $(28 + (1 - 0,28) * 28)$. Med en tilpasset satsstruktur for lønnsinntekter, slik at det skattemessig har liten betydning om aktive eiere tar ut arbeidsavkastning som lønn eller utbytte, kan delingsmodellen avvikles for aksjeselskaper.

Skaugeutvalget anbefaler ikke utbytteskatt uten skjerming fordi det bryter med prinsippet om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen. Utvalget legger vekt på at manglende skjerming vil øke avkastningskravet for norske investorer slik at selskaper som er avhengig av norsk kapital, vil få økte finansieringskostnader. Det kan innebære at investeringer som er avhengig av ny tilførsel av norsk aksjekapital, ikke gjennomføres. Utvalget viser til at dette kan særlig ramme mindre og nyetablerte virksomheter som kan være kredittrasjonerte, og som ikke har tilgang til internasjonale kapitalmarkeder. Utvalget viser også til at ett av målene med skattereformen i 1992 var å bidra til økt kapitalmobilitet mellom bedrifter og mellom husholdninger og bedrifter. Utbytterne har økt kraftig etter skattereformen, noe som trolig er et tegn på økt kapitalmobilitet. Utvalget mener det er sannsynlig at dette delvis er et resultat av at dobbeltbeskatning av aksjeutbytter ble opphevet, selv om en utbytteskatt i prinsippet ikke påvirker valget mellom å dele ut utbytte eller holde overskudd tilbake i selskapet.

Utvalget frykter at en innføring av full skatt på utbytte igjen vil kunne føre til innlåsing av kapital i etablerte virksomheter. Utvalget viser også til at bedriftenes soliditet kan bli redusert, gitt at utbytteskatt øker finansieringskostnadene ved egenkapital.

Departementet er enig med utvalget i at en ikke bør innføre en skatt på utbytte uten noen form for skjerming. En for sterk skattemessig favorisering av gjeld kan gi en uheldig finansieringsstruktur i selskapene. I tillegg kan det føre til reduserte investeringer fordi enkelte investeringer krever at det skytes inn ny aksjekapital i selskapet. Som utvalget peker på, kan dette særlig ramme nyetablerte selskaper og selskaper i vekst.

Departementet har imidlertid vurdert alternativer til aksjonærmodellen med *enklere skjermingsløsninger*, med utgangspunkt i de utbytteskattemodellene som finnes i en del andre land. Disse er nærmere beskrevet i kapittel 3 og i vedlegg 1. Skjermingen skjer bl.a. ved:

- *Delvis inntektsføring* av personlige aksjonærers utbytte, for eksempel som i Tyskland der kun 50 pst. av utdelt utbytte inntektsføres. Aksjegevinster kan inntektsføres med en tilsvarende reduksjon.
- *Reduserte skattesatser* ved beskatning av utbytte og gevinster. Aksjeinntekt kan innføres som et eget skattegrunnlag med lavere sats enn på alminnelig inntekt. Effekten vil være den samme som ved delvis inntektsføring.
- *Særskilte fribeløp* ved fastsettelse av skattepliktig utbytte og aksjegevinster. Fribeløpet kan være et fast kronebeløp, eller fastsettes ut fra aksjonærens aksjeportefølje. Eksempelvis kan skjermingen ta utgangspunkt i en sjablonmessig (rente)avkastning basert på aksjenes kostpris.

Forutsetningen for å kunne oppheve delingsmodellen for aksjeselskaper, er at utbytte på marginen beskattes tilnærmet likt som lønn. Med delvis inntektsføring eller redusert skattesats på utbytter må delingsmodellen videreføres. Hensikten med slike modeller vil være å tilnærme skattesatsene på lønn og utbytte, dels ved å øke skatten på utbytte og dels ved å redusere skatten på arbeidsinntekter. På denne måten kan en dempe spenningen i systemet. Departementet mener imidlertid at en bør unngå løsninger som krever at delingsmodellen videreføres for aksjeselskaper, og vil ikke anbefale slike utbytteskattemodeller.

Regjeringen avvirket i forbindelse med budsjettet for 2002 den midlertidige utbytteskatten på 11 pst. Det ble lagt vekt på utbytteskattens uheldige

virksomheter for nyskaping og næringsvirksomhet, bl.a. at den ikke var nøytral mht. investeringer og finansieringsformer. Videre ble utbytteskatten innført uten at formuesskatten ble redusert. Departementet mener at skatt på utbytte må kombineres med redusert formuesskatt for å unngå at den samlede skatten på investeringer i næringsvirksomhet blir for høy.

Utbytteskatt med fribeløp (skjerming) kan gjøre det mulig å oppheve delingsmodellen, der som marginals-katten på arbeidsinntekter reduseres tilstrekkelig. Regjeringens forslag til modifisert aksjonærmodell kommer inn under denne kategorien. Aksjonærmodellen har etter departementets syn bedre økonomiske egenskaper enn alternative former for utbytteskatt med skjerming, og ivaretar best de mål og hensyn som legges til grunn for reformen. I tillegg integreres beskatningen av utbytter og gevinster, slik at RISK-reglene kan oppheves, jf. kapittel 8. De fleste land har ikke symmetriske regler for utbytter og gevinster. Enkelte land gir i stedet en sjablonmessig reduksjon i gevinstbeskatningen avhengig av eiertid.

Aksjonærmodellen antas å være administrativt håndterlig med et aksjonærregister, men den stiller likevel store krav til registrering og kontroll av aksjenes kostpriser. Departementet mener likevel at de mulige administrative forenklingene som kan følge med enklere skjermingsløsninger, ikke veier opp for de negative økonomiske virkningene av et mindre nøytralt system. I tillegg vil en gi avkall på en integrert skattlegging av utbytter og aksjegevinster til personer. Andre skjermingsløsninger ville dermed kreve egne regler for beskatning av gevinster, som måtte utformes slik at de var forenelige med EØS-avtalens krav om fri bevegelighet av kapital m.m. Det er dermed usikkert om alternative skjermingsløsninger ville innebære et enklere system samlet sett.

11.8 Spare- og investeringsmodellen

Norsk Investorforum har fått utredet en skisse til skattereform, den såkalte spare- og investeringsmodellen (SI-modellen). Det forutsettes at formuesskatten oppheves helt eller delvis. Modellen innebærer et nytt toppskattegrunnlag, som skal omfatte alle arbeids-, kapital- og næringsinntekter, eventuelt med bunnfradrag.

Personlige skattytere med netto positiv nærings- og finanskapital, innrømmes fradrag for investeringer i nærings- og finanskapital ved fastsettelsen av toppskattegrunnlaget. Samtidig vil toppskatt utløses ved (senere) uttak av nærings- og

finanskapital, inkludert gjeldsopptak, for å finansiere konsum. Boliginvesteringer betraktes i modellen som konsum. I prinsippet kan derfor lånefinansierte boligkjøp utløse toppbeskatning. Det er imidlertid kun for personer med netto positiv beholdning av nærings- og finanskapital, at gjeldsopptak inngår negativt i skattegrunnlaget.

Det gis fradrag for renteutgifter i toppskattegrunnlaget, men kun i nærings- og kapitalinntekt. Det gis ikke adgang til å fremføre renteutgifter når årets kapital- og næringsinntekter ikke er tilstrekkelige til at rentefradraget kan utnyttes fullt ut. Det begrensede rentefradraget ses bl.a. i sammenheng med at bolig holdes utenfor toppskattegrunnlaget.

Ved at alle typer inntekter som finansierer konsum får en skattemessig lik behandling, unngår en dagens spenninger mellom arbeids- og kapitalinntekter. Delingsmodellen kan dermed avvikles for alle foretaksformer.

Modellen innebærer at en gjennom det nye skattegrunnlaget innfører et element av utgiftsskatt i den direkte personbeskatningen. Det sentrale ved en utgiftsskatt er den skattemessige behandlingen av sparing. Mens skattegrunnlaget ved en inntektsskatt er skattyterens opptjente inntekt, er skattegrunnlaget ved en utgiftsskatt skattyterens konsumerte inntekt, dvs. inntekten korrigert for sparing.

Skaugutvalget vil ikke anbefale SI-modellen. Det skyldes for det første at den stiller relativt store krav til at skattyterne er forutseende og setter av penger til å betale den ekstra skatten som utløses ved uttak til konsum. For det andre er utvalget skeptisk til å innføre en modell som skiller seg så betydelig fra andre lands skattesystemer, noe som kan skape problemer og tilpasningsmuligheter i forhold til utlandet. For det tredje mener utvalget at modellen kan innebære betydelige overgangsproblemer, noe som vil kreve et komplisert regelverk.

Enkelte av *høringsinstansene* mener SI-modellen bør utredes nærmere, herunder *Bedriftsforbundet* og *LO*.

Departementet deler utvalgets vurderinger av SI-modellen. Departementet er særlig skeptisk til de kravene modellen stiller til at skattyterne er forutseende og tar hensyn til sine fremtidige skatteforpliktelser. Dette kan føre til at skattesystemet oppfattes som mer komplisert. Modellen kan også ha uønskede fordelingsvirkninger. Det vil særlig være personer med høye inntekter som har mulighet til å spare, og som dermed får utnyttet skattefordelene i modellen. I tillegg kan det i seg selv være uheldig å innføre helt nye prinsipper i skattesystemet som ikke er prøvd ut i andre land.

12 Beskatning av formue, bolig, annen fast eiendom og arv

12.1 Innledning

Regjeringen legger vekt på å utforme skattesystemet slik at det kan bidra til gode rammebetingelser for privat eierskap og stimulere til nyskaping og investeringer i Norge. Formuesskatten har flere alvorlige svakheter. Den svekker incentivene til å spare. Den skjeve og til dels vilkårlige verdsettningen av ulike formueskomponenter bidrar til å vri investeringene bort fra næringsvirksomhet. Dermed reduseres den samlede avkastningen av sparingen. Formuesskatten gjør det også vanskeligere å beholde virksomhet under norsk eierskap fordi den bare rammer norske eiere. Den kan i tillegg forårsake skattemotivert flytting fra Norge. Det gjelder særlig eiere av bedrifter som børsnoteres og verdsettes høyt på grunn av forventet høye inntekter i fremtiden, men som har svak inntjening i en oppbyggingsperiode. Regjeringen går derfor inn for at formuesskatten halveres i løpet av 2006 og 2007, og at den deretter trappes videre ned med sikte på avvikling.

Nedtrappingen av formuesskatten må ses i sammenheng med Regjeringens forslag om en skatt på høy eieravkastning, jf. kapittel 8. 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. Formuesskatten er blitt en mindre viktig provenykilde for mange land de siste tiårene, og flere land har avviklet formuesskatten, jf. kapittel 3.

Regjeringen mener beregnet inntekt av egen bolig er et lite egnet skattegrunnlag. Fordelsskatten oppfattes som vilkårlig og er til dels uforståelig for mange. Regjeringen har derfor forpliktet seg til å avvikle fordelsbeskatningen. Regjeringen vil ikke følge opp utvalgets forslag om å erstatte fordelsbeskatningen med en obligatorisk eiendomsskatt. Eiendomsskatten bør fortsatt være frivillig og lokal.

Regjeringen vil vurdere Skaugeutvalgets forslag om å fjerne gjeldende avgrensning av eiendomsskatten til bymessige strøk og til verk og bruk. Avgrensningen av eiendomsskatten bør i

utgangspunktet ikke basere seg på et skjønnsmessig beliggenhetskriterium slik gjeldende regler delvis legger opp til. Dagens skjønnsmessige avgrensning gjør det vanskelig for mange kommuner å praktisere regelverket for eiendomsskatt. Det vises også til at en rekke saker er ført inn for domstolene. I den sammenheng vil departementet også vurdere å endre bestemmelsen i eiendomsskatteloven om at kommunene maksimalt kan oppjustere eiendomsskattesatsene med 2 promillepoeng hvert år. I tillegg vil Regjeringen vurdere endringer i eiendomsskatten som kan gi kommunene økt valgfrihet, herunder om kommunene bør gis anledning til å skille mellom hhv. bolig og fritidseiendom, kraftanlegg og annen næringsvirksomhet.

Skaugeutvalget mener at arveavgiften bør reformeres ved bl.a. å gjøre skattegrunnlaget bredere, og viser til Arveavgiftsutvalgets forslag. Departementet legger ikke opp til omfattende endringer i arveavgiften. Det tas imidlertid sikte på å legge fram forslag om lempninger i arveavgiften ved generasjonsskifte i familiebedrifter, slik at den avgiftspliktige på visse vilkår skal kunne betale avgiften i avdrag med rentefri kreditt. Departementet vil herunder vurdere arveavgiftsutvalgets forslag om å innføre rentefri kreditt over syv år for små foretak slik disse er definert i regnskapsloven.

Som omtalt i avsnitt 8.5.5, vil en effekt av aksjonærmodellen være at den skattemessige behandlingen av generasjonsskifte vil få betydning for skjermingsfradraget, ved at arvingen og mottakeren får sin kostpris fastsatt ut fra omsetningsverdien begrenset oppad til arveavgiftsverdien. Dette kan tilsi at det bør vurderes om kontinuitetsprinsippet bør innføres der aksjer overføres ved arv og gave, dvs. at arvingen eller mottakeren overtar arvelater eller givers inngangsverdi på aksjene. Departementet vil vurdere dette nærmere.

I avsnitt 12.2 gjøres det rede for utvalgets syn på og Regjeringens vurdering av formuesskatten. I avsnitt 12.3 drøftes fordelsbeskatningen av egen bolig og konsekvensene av å avvikle denne. Avgrensning og nivå på eiendomsskatten drøftes i avsnitt 12.4, og i avsnitt 12.5 vurderes kort dokumentavgiften. Avslutningsvis vurderes avgiften på arv og gaver i avsnitt 12.6.

12.2 Formuesskatt

12.2.1 Gjeldende regler

Formuesskattegrunnlaget omfatter alle skattepliktige formuesposter med fradrag for gjeld. Provenyet fra formuesskatten anslås til vel 8 mrd. kroner for 2004. Formuesskatten er kjennetegnet ved at objektene verdsettes ulikt, med forholdsvis høye formelle skattesatser og lavt innslagspunkt.

Formuesskatt betales både til stat og kommune, jf. tabell 12.1. Ektepar skattlegges alltid sammen i klasse 2 for eventuell nettoformue. Enslige pensjonister og enslige forsørgere skattlegges også i klasse 2 for formue.

Den enkelte kommune kan velge formuesskattesats i intervallet 0,4 – 0,7 pst. for nettoformue over 120 000 kroner. I praksis benyttes den høyeste skattesatsen. Etter gjeldende regler er maksimal samlet formuesskattesats 1,1 pst. på nettoformue over 540 000 kroner for skattytere i klasse 1 og over 580 000 kroner for skattytere i klasse 2.

Formuesobjekter skal i prinsippet verdsettes til markedsverdi, men det er gjort omfattende unntak fra dette prinsippet:

- Børsnoterte aksjer og bankinnskudd verdsettes til 100 pst. av markedsverdien.
- Boliger og fritidseiendommer verdsettes til ligningsverdi. I dag skal boligeiers klage på ligningsverdi tas til følge dersom fastsatt ligningsverdi overstiger 30 pst. av husets tekniske verdi eller 30 pst. av markedspris, jf. Stortingets ved-

tak i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2000.

- Aksjer notert på Oslo Børs' liste over små og mellomstore bedrifter (SMB-listen) og grunnfondsbevis verdsettes til 65 pst. av markedsverdi.
- Ikke-børsnoterte aksjer verdsettes til 65 pst. av aksjenes forholdsmessige andel av selskapets skattemessige formuesverdier.
- Motorkjøretøy, fritidsbåter og campingvogner verdsettes gjennomgående lavere enn markedsverdi. Privat innbo og løsøre for øvrig ilegges formuesskatt bare for den andel som overstiger 100 000 kroner, og verdsettingen base- res på en andel av forsikringsverdien.

Dersom formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst. av skattyterens alminnelige inntekt før særfradrag for alder m.m., skal formuesskatten nedsettes til dette nivået (80-prosentregelen). For å hindre at skattytere med store formuer helt unngår formuesskatt, kan likevel ikke skatt av nettoformue settes ned til under 0,6 pst. av nettoformue utover 1 mill. kroner.

12.2.2 Skaugeutvalgets vurdering

Skaugeutvalget peker på at den ulike verdsettingen av formuesobjekter bidrar til at det investeres for mye i objekter som omfattes av verdsettingsrabatter. Dette gir et tap for samfunnet fordi ressursene ikke brukes der de kaster mest av seg. Utvalget mener derfor at formuesskatten bør avvikles.

Utvalget legger også vekt på den internasjonale utviklingen, hvor nasjonene i økende grad konkurrerer om å tiltrekke seg næringsaktivitet, sparekapital og kompetent arbeidskraft. Utvalget mener derfor at man bør legge mindre vekt på beskatning av mobil kapital som finansformue. Utvalget viser også til at utviklingen i flere OECD-land går i retning av å avvikle formuesskatten.

På denne bakgrunn mener utvalget at en bør kombinere redusert skatt på finanskapital med økt beskatning av bolig og annen fast eiendom. Utvalget mener at formuesskatten bør trappes ned samtidig med at skatt på fast eiendom og arv økes.

På kort sikt foreslår utvalget vel en halvering av formuesskatten gjennom bl.a. en mer ensartet beskatning av ulike formuesobjekter. Utvalget foreslår i hovedsak følgende endringer:

- Det innføres en verdsettingsrabatt på 70 pst. for formueskomponenter som etter gjeldende regler verdsettes til markedsverdi, og for aksjer på Oslo Børs' liste over små og mellomstore bedrifter (SMB-liste), unoterte aksjer og grunnfondsbevis. Gjeld avkortes tilsvarende.

Tabell 12.1 Satser og bunnfradrag i formuesskatten. 2004-regler

		Grenser (kroner)	Satser (pst.)
Kommune	Skatteklasse 1 og 2	0 – 120 000	0,0
		120 000 –	0,7
Stat	Skatteklasse 1	0 – 120 000	0,0
		120 000 – 540 000	0,2
		540 000 –	0,4
	Skatteklasse 2	0 – 150 000	0,0
		150 000 – 580 000	0,2
		580 000 –	0,4

Kilde: Finansdepartementet

- Ligningsverdiene for bolig økes. Utvalget vil åpne for at ligningsverdien økes for de boligene som i dag verdsettes lavere enn maksimalsatsen på 30 pst. av markedsverdi. Etter utvalgets forslag vil derfor boligformue i større grad verdsettes likt med andre formuesobjekter. Utvalget mener dette vil bidra til å redusere overinvestering i bolig, og derfor gi en bedre ressursbruk.
- Bunnfradragene i formuesskatten økes til 150 000 kroner.
- Skatteklasser 2 i formuesskatten oppheves. Det innebærer bl.a. at ektefeller vil få hvert sitt bunnfradrag i stedet for ett felles, noe som isolert sett vil redusere formuesskatten for ektepar.

Lettelsen vil være størst for personer med lite gjeld og høy formue plassert i bank og i børsnoterte aksjer. Enkelte skattytere med for eksempel høy gjeld og bolig samt ikke-børsnoterte aksjer, ville med utvalgets forslag få økt formuesskatt.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser støtter en avvikling av formuesskatten:

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Rederiforbundet, Sparebankforeningen og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Fiskebåtredernes Forbund, Norges Fiskarlag, Næringsforeningen i Trondheim, Norske Siviløkonomers Forening, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Akademikerne, Norske Sivilingeniørers forening, Storbedriftenes skatteforum, Abelia, Huseiernes Landsforbund, Den norske Revisorforening, Skattebetalerforeningen, Norsk Venture Kapitalforening, Bedriftsforbundet, Norges Ingeniørorganisasjon (NITO), Skattedirektoratet, NORSKOG og Norges Rederiforbund.

Flere instanser påpeker at utvalgets forslag om å redusere verdsettingen av eiendeler og gjeld til 30 pst. av markedsverdi, kan medføre økt formuesskatt for enkelte skattytere. NHO viser til at måten utvalget foreslår å halvere formuesskatten på, vil gi økt skatt for mange bedriftseiere. *Storbedriftenes skatteforum* mener en gradvis reduksjon bør skje gjennom reduserte satser. *Skattebetalerforeningen* mener at reduserte satser og høye bunnfradrag bør prioriteres ved en reduksjon i formuesskatten.

NORSKOG fremhever at utvalgets forslag til halvering av formuesskatten vil medføre skatte-skjerpelser for skogeiere.

Bedriftsforbundet advarer mot en gradvis reduksjon fordi avviklingen vil kunne bli en salderingspost i fremtidige budsjetter.

Sparebankforeningen mener forslaget om 70 pst. rabatt på visse formuesgoder, som ledd i en foreløpig halvering av formuesskatten, er «*overraskende og konstruktivt*».

Enkelte høringsinstanser foreslår at formuesskatten reduseres ved at kun forbrukskapital beskattes, dvs. at næringskapital eller såkalt «arbeidende kapital» fritas for formuesskatt. NHO mener at en formuesskatt på brutto forbrukskapital kan være et alternativ.

Norsk Pensjonistforbund mener det er bra med redusert formuesskatt, men at dette ikke vil kompensere for utvalgets forslag om økt eiendoms-skatt.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener formuesskatten på næringskapital må fjernes, men at formuesskatten ellers kan videreføres som i dag. *Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon* går i mot reduksjon i formuesskatten ut fra skatteevnesynspunkter. *IKT-Norge* støtter en mer objektnøytral formuesskatt, men går i mot redusert formuesskatt og vil prioritere redusert skatt på inntekt. *Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* er kritiske til fordelingsprofilen i forslaget og mener en ikke behøver å gjennomføre så drastiske endringer.

12.2.4 Departementets vurderinger og forslag

12.2.4.1 Nedtrapping av formuesskatten

Departementet legger opp til at formuesskatten halveres i løpet av 2006 og 2007, og at den deretter trappes videre ned med sikte på avvikling. Nedtrappingen av formuesskatten må ses i sammenheng med innføringen av aksjonærmodellen, jf. kapittel 8. Disse endringene vil bidra til at beskattningen av kapital i større grad vris fra skatt på beholdning til skatt på overskudd. Departementet mener det er bedre, både nærings- og fordelingspolitisk, å skattlegge kapitalen når den tas ut på personlig hånd.

Dagens formuesskatt fungerer ikke godt. Den kjennetegnes ved at objektene verdsettes ulikt, med forholdsvis høye formelle skattesatser og lave innslagspunkt. De viktigste grunnene for å trappe ned formuesskatten kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Incentiver til å spare.* Ved sparing og investeringer legges grunnlaget for fremtidig verdiskaping og velferd. Dagens formuesskatt bidrar til at gevinsten ved å spare reduseres for den

enkelte. Spesielt i en situasjon med lav realrente/avkastning, bidrar formuesskatten til at den effektive skatten på avkastningen av bankinnskudd og aksjer kan bli over 100 pst.

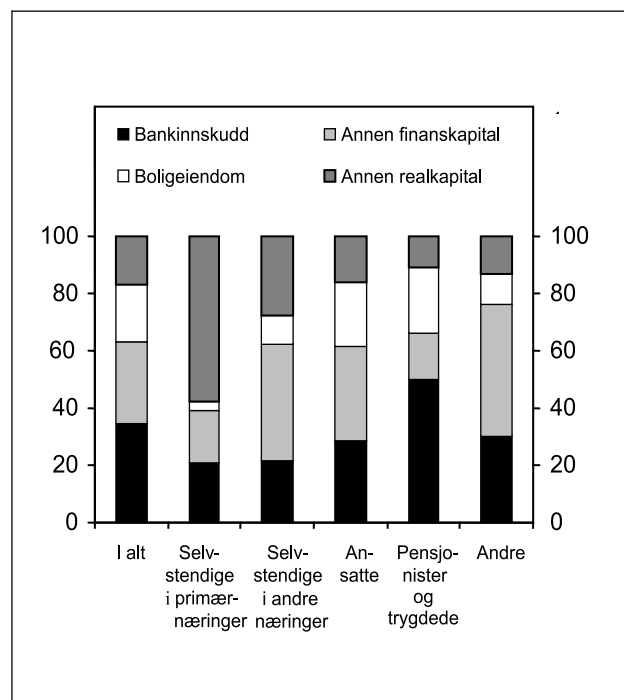
- *Vridninger i sparing.* Som utvalget peker på, påvirker den ulike verdsettingen av formuesobjekter sammensetningen av sparingen. Samfunnet vil være tjent med en fordeling av investeringene som gir høyest mulig avkastning før skatt, mens husholdninger og bedrifter vil investere med sikte på høyest mulig avkastning etter skatt. I praksis er det neppe mulig å utforme ensartede verdsettingsregler for alle formuesobjekter. Dagens verdsettingsregler vrir bl.a. sparingen mot eiendom og bort fra nærings- og finanskapital. Nedtrapping av formuesskatten vil gi økt skattemessig likebehandling av formuesobjektene.
- *Hensynet til norsk eierskap.* Formuesskatten inngår i den samlede beskatningen av kapital. Fjerning av formuesskatten vil bidra til å gjøre det lettere å beholde virksomhet under norsk eierskap. For de fleste OECD-land har formuesskatten blitt en mindre viktig provenykilde, og flere land har avvirket formuesskatten de senere årene, jf. kapittel 3. Formuesskatten i mange av OECD-landene kjennetegnes ved høye bunnfradrag og omfattende unntak. Formuesskatten i Norge utgjorde om lag 1,4 pst. av de totale skatte- og avgiftsinntektene fra Fastlands-Norge i 2001². Samlet for OECD-landene utgjorde formuesskatten i gjennomsnitt kun om lag 0,6 pst. av de totale skatte- og avgiftsinntektene i 2001³.
- *Skattemotivert utflytting fra Norge.* Formuesskatten kan skape problemer særlig for eiere av nystartede virksomheter, dersom disse får verdsatt sine bedrifter høyt og har liten eller ingen inntjening å betale formuesskatten med. Formuesskatten vil kunne øke vesentlig ved børsnotering av selskap siden aksjene da vil inngå i formuesskattegrunnlaget med full markedsverdi. Det kan føre til at suksessrike gründere velger å flytte ut av landet med sine ideer og tiltakskraft, og at Norge blir ansett som et lite gunstig lokaliseringsland for ny gründervirksomhet.
- *Formuesskatten rammer enkelte grupper hardt.* Den ulike verdsettingen av formueselementer bidrar til å svekke formuesskattens fordelingsegenskaper og kan gi urimelige utslag. Grup-

per som av ulike årsaker i mindre grad kan, eller ønsker å, rette sin sparing mot objekter med verdsetningsrabatter, må betale relativt mer formuesskatt sett i forhold til den reelle formuen. Pensjonister har typisk en større del av sin formue i bankinnskudd enn andre grupper, jf. figur 12.1, og vil dermed skattlegges relativt hardt for denne delen av formuen. Hele 40 pst. av formuesskatten betales av pensjonister.

Det legges opp til å starte nedtrappingen av formuesskatten i 2006, samtidig med at aksjonærmodellen innføres.

Departementet foreslår å gjennomføre lettelsen i formuesskatten hovedsakelig ved å kombinere reduserte satser og økte innslagspunkt. Det kan også bli aktuelt med en felles reduksjonsfaktor for alle aksjer ved verdsetting. En generell verdsettingsregel for aksjer vil sikre at norske og utenlandske aksjer likebehandles i tråd med prinsippet om fri bevegelighet av kapital m.m. over landegrensene.

Departementet vil ikke følge opp utvalgets forslag om å innføre en regel om verdsetting til 30 pst. av markedsverdien for alle formuesobjekter, inkludert gjeld. Redusert verdsetting av gjeld ville innebære økt formuesskatt for mange, noe som etter



Figur 12.1 Fordeling av bruttoformue på ulike formuesposter for personer med positiv nettoformue. Prosent. 2001

Kilde: Finansdepartementet.

² Dersom man inkluderer skatteinntektene fra petroleumsektoren, reduseres denne andelen til om lag 1,2 pst.

³ OECD Revenue Statistics 1965 – 2002.

departementets syn ville være urimelig i en nedtrappingsperiode. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at 11 pst. av husholdningene ville fått økt formuesskatt med utvalgets forslag, jf. figur 12.2. Selvstendig næringsdrivende er overrepresentert som gruppe blant de som ville fått økt skatt.

I kapittel 14 er det gjort nærmere rede for enkelte fordelingsvirkninger av å halvere formuesskatten.

12.2.4.2 Fritak for arbeidende kapital

Fritak fra formuesskatt for såkalt «arbeidende kapital» er flere ganger blitt foreslått som et tiltak for å bedre rammebetingelsene for næringsvirksomhet. Skaugeutvalget frarår en løsning hvor «arbeidende kapital» fritas for formuesskatt i nedtrappingsperioden. Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger. Fritak for næringsformue er blitt vurdert og avvist en rekke ganger tidligere, jf. for eksempel Ot.prp. nr. 1 (2000–2001). Departementet mener det er lite hensiktsmessig å innføre et så administrativt krevende skille i en nedtrappingsperiode. Forslaget til nedtrapping av formuesskatten vil dessuten bedre de skattemessige rammebetingelsene for næringsvirksomhet betydelig.

Sentrale administrative innvendinger mot et slikt fritak er:

- Et fritak fører til en rekke vanskelige avgrensningsspørsmål for ligningsmyndighetene, bl.a. som følge av at det vil være svært vanskelig å skille mellom bedriftenes næringsformue og eiernes privatkapital.
- I praksis vil slike regler trolig måtte utformes ved bruk av sjablonregler. Det kan derfor bli skattemessig forskjellsbehandling avhengig av om næringskapitalen er organisert i et selskap eller som personlig eid næringsvirksomhet, om selskapet er børsnotert eller ikke-børsnotert mv. Slike forskjeller vil gi motiver til tilpasning med sikte på å spare skatt.
- Et system hvor en andel av formuen som kan sies å være næringsformue, fritas for formuesskatt, forutsetter at en også fordeler gjelden mellom skattepliktig og ikke-skattepliktig formue. For å finne fram til denne fordelingsnøkkelene må en verdsette så vel næringsformue som de andre eiendelene i virksomheten.

Et fritak for «arbeidende kapital» vil videre svekke fordelingsvirkningene av formuesskatten, fordi det er personene med de største inntektene og formuene som vil få mest av lettelsen. Formuesskatten vil få karakter av en særskatt på bolig og bankinnskudd. En relativt større del av formuesskatten vil dermed belastes pensjonister.

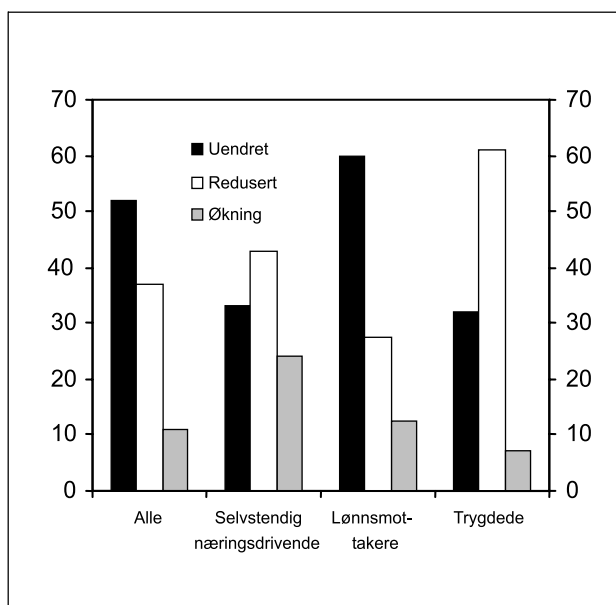
12.3 Fordelsskatt på bolig og fritidseiendom

12.3.1 Gjeldende regler

Boliger og fritidshus som benyttes av eier, inntektsbeskattes ved at det sjablonmessig fastsettes en nettoinntekt basert på boligens ligningsverdi (prosentligning). I 2001 ble det innført en øvre grense for ligningsverdi på 30 pst. av markedsverdien.

Fordelen av egen bolig (beregnet nettoinntekt) beregnes i intervaller med to ulike satser. I 2004 er satsen 2,5 pst. for ligningsverdier mellom 90 000 kroner og 451 000 kroner og 5 pst. for ligningsverdier over 451 000 kroner. Beregnet inntekt fra fritidseiendommer skatlegges tilsvarende, men det gis ikke fradrag på 90 000 kroner i ligningsverdien. Den beregnede nettoinntekten inngår i alminnelig inntekt.

Ved *delvis utleie* av boligen gjennomføres prosentligning når eieren bruker minst halvparten som egen bolig. Tomannsbolig prosentlignes også når den ene leiligheten leies ut og eieren benytter minst halvparten av den andre leiligheten til egen bruk. For tomannsbolig er det ikke stilt noe krav til



Figur 12.2 Endring i formuesskatt etter sosio-økonomisk status med Skaugeutvalgets forslag. Prosent av husholdningene i de respektive grupper

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

størrelses- eller verdiforholdet mellom leilighetene.

Ved utleie av *hele eller en større del av* eiendommen mindre enn halve året, foretas det prosentligning. Bolig som benyttes i eierens egen *erhvervsvirksomhet* prosentlignes når utleieverdien av ervervsdelen ikke er høyere enn utleieverdien av den delen som brukes som egen bolig. Det gis fradrag for ervervsbruken etter nærmere regler. Netto leieinntekt for prosentlignede fritidseiendommer beregnes til 85 pst. av brutto utleieinntekt utover 10 000 kroner. Dersom vilkårene for prosentligning ikke er oppfylt, skal eiendommen beskattes etter ordinære regler basert på faktiske inntekter og kostnader (regnskapsligning).

I utgangspunktet anses kostnader knyttet til prosentlignet bolig for å inngå i den sjablonberegnete nettoinntekten. På prosentlignet bolig- eller fritidseiendom gis det imidlertid et særskilt fradrag i alminnelig inntekt for kostnader som skyldes ekstraordinær skade, herunder soppskade og storm- eller vannskade. I praksis gis fradraget også ved konstruksjonsfeil. Begrunnelsen for fradraget er at det kun er ordinære kostnader som anses å være dekket av den sjablonberegnete nettoinntekten. Det er grunn til å tro at fradraget først og fremst gis i forbindelse med lekkasjeskader på bad, lekkasjer i takkonstruksjoner og lignende. Fradrag gis bare for den delen av kostnaden som overstiger 10 000 kroner. Et eventuelt erstatningsbeløp fra forsikringsselskap kommer til fratrukk i kostnaden som fradragsføres.

12.3.2 Skaugeutvalgets vurdering

Skaugeutvalget fremhever at det er sterke grunner for å legge økt vekt på beskatning av fast eiendom:

- Hensynet til en effektiv fordeling av investeringene innenlands tilsier at boliginvesteringer likebehandles skattemessig med andre investeringer.
- Fast eiendom er forholdsvis immobile skatteobjekter og bør spille en relativt viktigere rolle i skattesystemet når mange andre skattegrunnlag er blitt mer mobile internasjonalt.

Utvalget mener at beskatning av kapital, herunder fast eiendom, prinsipielt bør skje ved å beskutte avkastningen. Fordelsbeskatningen er nettopp utformet for dette formålet. Primært mener derfor utvalget at økt beskatning av fast eiendom bør skje ved å videreføre og styrke fordelsbeskatningen.

Utvalget foreslår å innføre en felles sats på 5 pst. for beregning av nettoinntekten og å øke ligningsverdiene for boliger som i dag verdsettes

lavere enn 30 pst. av markedsverdien. Utvalget foreslår imidlertid å øke bunnfradraget for å styrke omfordelingsegenskapene til fordelsbeskatningen.

Skaugeutvalget peker på de politiske signalene som er gitt om å trappe ned fordelsbeskatningen. Utvalget understreker at det viktigste er å sikre at bolig og eiendom fortsatt, og helst i større grad, utnyttes som skattegrunnlag, og at det er mindre viktig om dette skjer gjennom fordelsbeskatningen eller for eksempel gjennom økt eiendomsskatt. Utvalget foreslår å øke beskatningen av bolig og annen fast eiendom med om lag 2 mrd. kroner. Utvalget mener at beskatningen av bolig og eiendom bør trappes videre opp over tid, samtidig med at formuesskatten trappes ned.

Utvalget viser til at det bør være samsvar mellom beskatningen av inntekten (avkastningen av egen bolig) og retten til fradrag for den tilhørende utgiften (boliglånsrenter), i tråd med prinsippet om symmetri i beskatningen. Ved en eventuell ytterligere svekkelse av fordelsbeskatningen som ikke kompenseres ved økt eiendomsskatt, mener utvalget at det kan reises spørsmål ved om en bør opprettholde dagens ordning med fullt fradrag for gjeldsrenter. Utvalget peker imidlertid på at en begrensning av rentefradraget vil være vanskelig å praktisere og medføre uheldige tilpasninger. En begrensning av rentefradraget vil også gi en skatteskjerpelse som først og fremst rammer yngre husholdninger.

12.3.3 Høringsinstansenes syn

Skattedirektoratet mener fordelsbeskatningen av bolig bør videreføres og styrkes, men vil frarå at grunnlaget skal verdsettes til markedsverdi.

FNH og Sparebankforeningen mener økt eiendomsskatt er å foretrekke framfor høyere skatt på fordelen av å bo i egen bolig.

Følgende instanser går mot økt fordelsbeskatning:

Landslaget for offentlige pensjonister, Eldrerådet i Rogaland Fylkeskommune, YS Pensjonistforum, Norges Eiendomsmeglerforbund, Huseiernes Landsforbund, Skattebetalerforeningen og YS.

12.3.4 Departementets vurderinger og forslag

12.3.4.1 Avvikling av fordelsbeskatningen

Skattefaglige prinsipper kan tilsi at bolig og fritidseiendom skattlegges mer likt andre kapitalinvesteringer. Departementet viser til at en avvikling av formuesskatten vil bidra til dette.

Mange har vanskelig for å akseptere at man skal beskattes for en beregnet inntekt ved å bo i egen bolig. Dagens fordelsbeskatning slår dessuten svært vilkårlig ut, først og fremst som følge av ulik verdsetting av boliger. I 2001 ble det innført en øvre grense for verdsetting av boliger til 30 pst. av markedsverdien. Det er likevel store forskjeller i takstene, noe som først og fremst skyldes at eldre boliger i mange år har hatt nominelt uendrede takster i perioder med relativt høy prisstigning. Selv ved ny taksering med utgangspunkt i markedsverdier, vil ulik utvikling i verdier og dagens regelverk for justering av ligningsverdiene, over tid gi ligningsverdier som varierer sterkt i forhold til markedsverdi. Det er også svært vanskelig å utforme et takstsystem som er administrativt håndterbart og som ikke gir urimelige utslag.

Etter Regjeringens syn er derfor beregnet inntekt av egen bolig lite egnet som skattegrunnlag. Regjeringen har nedfelt i sitt politiske grunnlag for stortingsperioden 2001 til 2005, Sem-erklæringen, at den vil fjerne fordelsbeskatningen av egen bolig. Regjeringen har fulgt opp erklæringen med lettelser i skatt på bolig hvert budsjettår med til sammen om lag 650 mill. kroner. I 2002 ble inntektsbeskatningen av bolig redusert ved å øke bunnfradraget fra 51 250 kroner til 80 000 kroner. I 2003 ble ligningsverdiene på bolig og fritidseiendom redusert med 5 prosent, og i 2004 ble bunnfradraget i ligningsverdien for egen bolig økt videre til 90 000 kroner.

Regjeringen mener at fordelsskatten bør avvikles i forbindelse med skattereformen.

12.3.4.2 *Beskatning av utleie av egen bolig og fritidseiendom*

Inntekter fra utleie er, i likhet med fordelen (avkastningen) ved bruk av egen bolig, avkastning på investert kapital og skal derfor i prinsippet beskattes som kapitalavkastning. For prosentlignede boliger inngår leieinntekten i prosentinntekten, uten direkte beskatning, jf. avsnitt 12.3.1. Ved bortfall av fordelsbeskatningen oppstår spørsmålet om hvordan leieinntekter fra boliger som har vært prosentlignet, skal behandles.

Husholdningene har i stor grad tilpasset seg gjeldende regler, og mange finansierer boligen delvis gjennom utleie. En direkte beskatning av disse utleieinntektene ville medføre en betydelig innstramming for enkelte og ville dermed kunne påvirke deres boligsituasjon. Departementet ser det derfor ikke som hensiktsmessig å gå over til direkte beskatning for all utleie. Departementet viser også til at et regnskapsprinsipp for beskatning

av utleieinntekter fra en begrenset andel av boligen, ville gitt en rekke avgrensings- og kontrollproblemer, bl.a. knyttet til å henføre oppussingskostnader til hhv. utleiedelen og eierens egen del.

På denne bakgrunn bør leieinntekter som i dag inngår i prosentligningen, være skattefrie ved en avvikling av fordelsbeskatningen. Leieinntekter som etter dagens regler beskattes direkte, bør fortsatt beskattes på samme måte. Ved en avvikling av fordelsskatten vil denne distinksjonen i beskatningen av utleie kreve lovendringer. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette.

12.3.4.3 *Fradrag for kostnad ved ekstraordinær skade*

Bakgrunnen for fradraget for kostnad ved ekstraordinær skade er at prosentligningen er en sjablonbeskatning som skal dekke normale inntekter og kostnader i tilknytning til egen bolig. Når de faktiske kostnadene blir ekstraordinært store pga. spesielle omstendigheter, vil fradraget som ligger i sjablonberegningen være utilstrekkelig.

Ved en avvikling av fordelsbeskatningen, vil ekstraordinære kostnader forbundet med boligen være uten sammenheng med skattepliktig inntekt. Ved direkteligning av boligen vil kostnader til utbedring av ekstraordinær skade inngå med faktisk beløp ved beregningen av skattepliktig resultat.

Departementet vil derfor vurdere om fradraget for kostnad ved ekstraordinær skade bør avvikles i sammenheng med at fordelsbeskatningen avvikles. Det bør vurderes om det er behov for særskilte regler for fradrag for ekstraordinære kostnader ved delvis utleie av egen bolig.

12.4 Kommunal eiendomsskatt

12.4.1 Gjeldende regler

Eiendomsskatt er en frivillig, kommunal objektskatt. Med objektskatt menes at skatten er knyttet til eiendommen og ikke til eier, slik inntekts- og formuesskatten er. Kommunene kan skrive ut eiendomsskatt i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygd på byvis eller der slik utbygging er i gang. Utenfor områder som oppfyller dette kravet, kan det kun skrives ut eiendomsskatt på verk og bruk. Kommunene kan velge å bare skrive ut skatt på verk og bruk, eller bare på område som helt eller delvis er utbygd på byvis. Høyeste tillatte skattesats er 7 promille av eiendomsskattetakst, men ved innføring av eiendoms-

skatt i kommunene kan skatten maksimalt settes til 2 promille første året og deretter høyst økes med 2 promillepoeng i året.

I «lov om eignedomsskatt» heter det at eiendomsskatten skal beregnes på grunnlag av verdien eiendommen var oppført med ved ligningen i året før skatteåret. Regelen har imidlertid kun trådt i kraft for verdsetting av kraftanlegg. Eiendomsskatten baserer seg derfor i praksis på et eget takstgrunnlag som fastsettes av hver enkelt kommune. Eiendomsskattetakstene kan avvike fra lignings-takstene og varierer fra lave takster til markedsverdier eller byggekostnader. Kommunene kan også fastsette bunnfradrag i eiendomsskattetakstene for boliger.

I 2001 skrev 230 av i alt 434 kommuner ut eiendomsskatt. Om lag 111 av disse kommunene hadde eiendomsskatt på boliger. Om lag 50 pst. av befolkningen bor i kommuner med eiendomsskatt. Det er likevel mindre enn 50 pst. av boligmassen som har eiendomsskatt, ettersom det innenfor de enkelte kommunene er en rekke boliger som ikke omfattes av eiendomsskatt. Tilsvarende er fritidseiendommer i liten grad omfattet av eiendomsskatt fordi de normalt ligger utenfor områder som er utbygd på byvis.

Samlet eiendomsskatt på verk og bruk og på eiendommer i bynære strøk utgjorde 2,75 mrd. kroner i 2001. Anslag for 2003 er 3 mrd. kroner.

Tilgjengelig statistikk gir ikke grunnlag for å skille ut hvor mye av provenyet som kommer fra ulike typer eiendom. Det er derfor svært vanskelig å fastslå omfanget av eiendomsskatt som skrives ut på boliger og fritidseiendom. På svært usikkert grunnlag anslås provenyet fra eiendomsskatt på boliger og fritidseiendom til knapt 1,3 mrd. kroner i 2004. Inntekter fra eiendomsskatt på kraft anslås til om lag 1 mrd. kroner, mens resterende inntekter fra eiendomsskatt hovedsakelig vil være fra annen næringsseiendom.

12.4.2 Skaugeutvalgets vurdering

Som alternativ til hovedforslaget om å styrke fordelsbeskatningen av bolig, drøfter utvalget en utvidelse av eiendomsskatten. For å oppnå en bedre ressursutnyttelse, legger utvalget særlig vekt på å beskatte ulike typer eiendom og andre kapitalplasseringer mest mulig likt. Utvalget foreslår derfor at en eventuell beskatning av eiendom gjøres obligatorisk opp til en gitt sats, og at kommunene deretter kan bestemme satsen opp til en maksimumsats. Utvalget vurderer imidlertid ikke hvorvidt en obligatorisk eiendomsskatt bør være kommunal eller statlig.

Utvalget mener videre at grunnlaget for beregning av en eventuell obligatorisk eiendomsskatt i utgangspunktet bør være eiendommens markedsverdi. Utvalget tar imidlertid ikke stilling til hvordan takseringen skal gjennomføres eller hvem som skal ha ansvaret for denne dersom deler av beskatningen er kommunal.

Utvalget mener at Eiendomsskatteutvalgets forslag i NOU 1996: 20 om å utvide området for utskrivning av eiendomsskatt bør følges opp, uavhengig av om en skal gjennomføre andre endringer i eiendomsskatten eller ikke. Det innebærer at hvis en kommune velger å skrive ut eiendomsskatt, må dette gjelde alle eiendommene i kommunen. Utvalget begrunner dette med at en generell eiendomsskatt vil fjerne de betydelige avgrensingsproblemene ved dagens beskatningsregler, og at dette vil bidra til en skattemessig likebehandling av ulike typer eiendom innenfor samme kommune.

12.4.3 Høringsinstansenes syn

Finansnæringenes Hovedorganisasjon mener under forutsetning om provenynøytralitet at opphevelse av formuesskatten bør dekkes inn og kan begrunnes med økt skatt på fast eiendom. Økt skatt på eiendom bør gjennomføres ved en obligatorisk eiendomsskatt i stedet for en politisk omstridt fordelsbeskatning. *Sparebankforeningen* mener høyere eiendomsskatt bør prioriteres fremfor høyere skatt på fordel av å bo i egen bolig. *Landssammenlutninga av Vasskraftkommunar (LVK)* støtter forslaget om at eiendomsskatten skal gjelde alle typer eiendommer og at en bør bygge på omsetningsverdier, men går mot en obligatorisk eiendomsskatt. De foreslår videre at det kommunale skattøret forhøyes. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* går inn for en statlig eiendomsskatt med romslige bunnfradrag og at fritidseiendom skattlegges hardere enn bolig. Økt eiendomsskatt kan være et alternativ til fordelsbeskatning av bolig. *Fiskebåtredernes Forbund* støtter en økt eiendomsskatt hvis provenyet brukes til å redusere formuesskatten. *Kommunenes Sentralforbund (KS)* mener eiendomsskatten er en uhensiktsmessig skatteform, men at en eventuell eiendomsskatt bør være frivillig og kommunal. Hvis den blir obligatorisk bør den være kommunal og med et frivillig toppnivå i satsene. *LO* mener forslaget om eiendomsskatt burde vært grundigere utredet. I boligbeskatningen er det uansett viktig at boliger av «normal» standard skjerms.

Følgende instanser går mot forslaget om økt eiendomsskatt:

Norges Handikapforbund, Norsk Pensjonistforbund, Storbedriftenes skatteforum, Norges Eiendomsmeglerforbund, Oljeindustriens Landsforening, Husiernes Landsforbund, Norges Skogeierforbund og NORSKOG.

12.4.4 Departementets vurderinger og forslag

Regjeringen er opptatt av at den enkelte kommune skal ha handlefrihet. Departementet mener derfor at eiendomsskatten bør videreføres som en frivillig inntektskilde for kommunene. Departementet støtter ikke Skaugeutvalgets forslag om å erstatte fordelebeskatningen med en obligatorisk eiendomsskatt. Skattingen av fast eiendom bør fortsatt være frivillig for kommunene som i dag, slik at kommunene kan tilpasse finansiering og tjenestetilbud til lokale preferanser.

Både Eiendomsskatteutvalget og senere Inntektssystemutvalget (NOU 1997: 8) fremhevet at en kommunal og frivillig eiendomsskatt kan gjøre det mulig for kommunene å tilpasse finansiering og tjenestetilbud til lokale preferanser. Samtidig kan ansvar for egne inntekter i seg selv gi et incitament til en aktiv lokal velferds- og næringsutvikling. Tradisjonelt har eiendomsskatten også vært sett på som en form for brukerbetaling for kommunale tjenestetilbud. Dette argumentet er imidlertid noe svekket ved at kommunene i dag kan finansiere enkelte utgifter til vei, vann og kloakk mv. gjennom avgifter.

Departementet er enig med Eiendomsskatteutvalget og Skaugeutvalget i at *eiendomsskattelovens avgrensning* er svakt begrunnet. Avgrensningen av eiendomsskatten bør i utgangspunktet ikke skje etter et skjønnsmessig beliggenhetskriterium, slik dagens regelverk delvis legger opp til. Verdi knyttet til beliggenhet reflekteres normalt i verdien til eiendommen og vil kunne avspeiles i nivået på eiendomsskattetaksten. Den skjønnsmessige avgrensningen av eiendommer som ligger innenfor et «klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis» og eiendommer definert som «verk og bruk» gjør det vanskelig for mange kommuner å praktisere regelverket for eiendomsskatt. Det vises også til at en rekke saker er ført inn for domstolene. Departementet ser derfor at det kan være behov for å vurdere endringer av eiendomsskattelovens virkeområde med sikte på klare og forutsigelige vilkår for utskrivning av eiendomsskatt. I den sammenheng vil departementet også vurdere å endre bestemmelsen i eiendomsskatteloven om at kommunene maksimalt kan oppjustere

eiendomsskattesatsene med 2 promillepoeng hvert år.

Departementet vil i tillegg vurdere å øke kommunenes valgfrihet med hensyn til hvilke typer eiendom det skal skrives ut eiendomsskatt på. Departementet vil vurdere en ordning der kommunene i større grad gis mulighet til å behandle ulike eiendomstyper forskjellig. Det kan for eksempel opprettes et skille mellom hhv. bolig og fritidseiendom, kraftanlegg og annen næringseiendom. Dette ville gi kommunene økt valgfrihet, men det kan på den annen side være problemer knyttet til å avgrense eiendomskategoriene m.m. Departementet vil vurdere dette nærmere.

Provenyøkningen av en eventuell utvidelse av virkeområdet og økt valgfrihet for kommunene er svært usikker. Potensialet for økt eiendomsskatt er usikkert, og det er vanskelig å vite hvordan kommunene ville tilpasse seg. Dersom en skjønnsmessig legger til grunn at de kommuner som i dag skriver ut eiendomsskatt på boliger viderefører gjeldende satser og takster, men utvider grunnlaget til å gjelde alle boliger og fritidseiendommer, vil inntektene fra eiendomsskatten kunne øke med i størrelsesorden 200–300 mill. kroner. Det er da rent beregningsmessig lagt til grunn at takstene utgjør om lag 34 pst. av markedsverdien.

Eiendomsskatt på kraftanlegg mv. står i dag i en særstilling. For det første legges ligningsverdier til grunn ved verdsetting av kraftanlegg for eiendomsskatteformål. Videre er det utformet særlige regler om kommunefordeling av grunnlaget for eiendomsskatt på slike anlegg. Etter departementets syn bør de særlige reglene om eiendomsskatt på kraftanlegg derfor videreføres.

12.5 Dokumentavgift ved omsetting av borettslagsboliger

Det betales dokumentavgift til staten ved tinglysing av dokument som overfører hjemmel av fast eiendom, herunder bygning på fremmed grunn med 2,5 prosent av salgsværdien. Det er en del unntak fra avgiftsplikten, bl.a. ved omsetning mellom ektefeller og ved overtakelse av fast eiendom på skifte mv. Ved overdragelse av boretter i borettslag mv. er det ingen avgift.

Skaugeutvalget kan vanskelig se begrunnelsen for forskjellsbehandlingen av selveierboliger m.m. og borettslagsboliger mht. dokumentavgiften, og mener at en bør vurdere å oppheve unntaket for borettslagsboliger.

Departementet mener i utgangspunktet at alle boliger bør behandles likt med hensyn til doku-

mentavgiften. Likebehandling kan tilsi at overføring av boretter i prinsippet bør behandles avgiftsmessig på tilsvarende måte som overdragelse av selveide boliger og annen fast eiendom. Departementet vil derfor se nærmere på en utvidelse av dokumentavgiften til også å inkludere borettslags- og aksjeleiligheter. Det er vedtatt å overføre avgiftsmyndigheten til Statens Kartverk. Denne omleggingen skal skje over en treårsperiode, og vil påføre kartverket en betydelig merbelastning. Som følge av dette er det ikke aktuelt å utvide grunnlaget for dokumentavgiften allerede i 2005.

12.6 Arveavgift

12.6.1 Kort om gjeldende rett

Hovedregelen er at det skal svares arveavgift av all arv. Det gjelder unntak for enkelte mottakere og ytelser. For gaver har loven en positiv oppregning av hvilke gavemottakere som er avgiftspliktige. Blant annet er gave til givers arvinger og deres barn og barnebarn samt disses ektefeller og samboere avgiftspliktig.

Avgiftsgrunnlaget er den samlede verdi av avgiftspliktige midler som en avgiftspliktig mottar fra én giver eller arvelater.

Hovedregelen er at midlene skal verdsettes til den antatte salgsværdien. Verdien av ikke-børsnoterte aksjer og andeler i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper kan settes til 30 pst. av aksjenes og andelenes forholdsmessige andel av de skattemessige formuesverdier i selskapet.

Ved avgiftsberegningen legges den aktuelle gaven eller arven sammen med eventuelle tidligere mottatte gaver fra samme giver eller arvelater. Den aktuelle arven eller gaven anses å utgjøre øverste del av avgiftsgrunnlaget når avgiften for denne skal beregnes. Arveavgiftssatsene for 2004 er som følger:

Av arv og gave til arvelaters eller givers barn, fosterbarn, herunder stebarn som har vært oppfostret hos arvelateren eller giveren, og foreldre, beregnes avgiften slik:

- intet av de første 250 000 kroner
- 8 pst. av de neste 300 000 kroner
- 20 pst. av det overskytende beløp

For andre mottakere beregnes avgiften slik:

- intet av de første 250 000 kroner
- 10 pst. av de neste 300 000 kroner
- 30 pst. av det overskytende beløp

Arveavgiften gav i 2002 et proveny på 1,24 mrd. kroner.

12.6.2 Skaugeutvalgets vurdering

Skaugeutvalget mener at arveavgiften bør videreføres og styrkes. Både skatteevnehensyn, fordelingshensyn og hensynet til effektiv ressursbruk taler for å styrke arveavgiftens plass i skatte- og avgiftssystemet.

Skaugeutvalget har ikke vurdert alle sider av Arveavgiftsutvalgets forslag i NOU 2000: 8, men mener at utredningen er et godt utgangspunkt for en nødvendig reform og styrking av arveavgiften som skattart. Arveavgiftsutvalget foreslår bl.a. å videreføre og utvide dagens hovedregel om at avgiftspliktige midler skal verdsettes til omsetningsverdi, slik at eventuelle avvik fra denne regelen krever en særskilt begrunnelse. Eventuelle uheldige konsekvenser for generasjonsskifte i små foretak foreslås kompensert ved at den avgiftspliktige på visse vilkår skal kunne betale avgiften i avdrag med like beløp over syv år med rentefri kreditt.

Skaugeutvalget foreslår at arveavgiften strammes inn med i størrelsesorden 1 mrd. kroner. Dette må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å avvikle formuesskatten på sikt. Dersom formuesskatten avvikles, styrkes de fordelingsmessige argumentene for at formuen i det minste skattlegges ved arveoppkjøret. Utvalget fremhever at arveavgiften ut fra hensynet til effektiv ressursbruk er å foretrekke fremfor formuesskatten.

Skaugeutvalget foreslår følgende:

«Arveavgiften reformeres i tråd med arveavgiftsutvalgets forslag, herunder forslagene om å benytte markedsverdier mer konsekvent i verdsettingen av avgiftsgrunnlagene og å innføre bredere grunnlag og eventuelt lavere satser og høyere bunnfradrag. (...) Provenyet fra arveavgiften økes over tid som et ledd i finansieringen av en full avvikling av formuesskatten.»

12.6.3 Høringsinstansenes syn

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) understreker at arveavgiften er en del av den generelle bedriftsbeskatningen og at den ikke bør skjerpes. Forslaget i NOU 2000: 8 innebærer en skjerpelse av generasjonsskiftebeskatningen.

Fiskebåtredernes Forbund går i mot skjerping av arveavgiften, særlig langs de linjer forslaget i NOU 2000: 8 trekker opp. En må se kravene til eierskap i deltakerloven opp mot arveavgiftslovgivningen. Forslaget i NOU 2000: 8 vil bety en tidobling av avgiften for rederne.

Norges Fiskarlag går også i mot skjerping av arveavgiften ut fra de samme argumentene.

Finansnæringsens Hovedorganisasjon støtter Skaugeutvalgets forslag om arveavgift som et ledd i avviklingen av formuesskatten.

Norske Siviløkonomers Forening støtter i hovedsak forslaget til ny arveavgiftslov i NOU 2000: 8, men går mot at ikke-børsnoterte aksjer skal verdsettes til omsetningsverdi.

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening går mot en skjerping av arveavgiften ved generasjonsskifte. Arveavgiftsloven § 11A bør beholdes. Skatten bør tas inn ved at arvingene da får lav kostpris og lavt skjermingsgrunnlag.

Akademikerne mener arveavgiften gir så lite proveny at den bør avvikles.

Huseiernes Landsforbund fremhever at boligen er beskattet en rekke ganger før, noe som taler mot arveavgift. Fribelegget bør økes, og det bør ikke betales arveavgift når barndomshjemmet arves.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag går i mot økning av arveavgiften.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) støtter tanken om bredere grunnlag og lavere satser. Arveavgiften må ses i sammenheng med avviklingen av formuesskatten.

Bedriftsforbundet mener provenyet fra arveavgiften ikke står i forhold til ulempene ved avgiften, og går inn for at den avskaffes straks. Dette vil bidra til privat kapitaloppbygging.

NORSKOG går mot skjerping av arveavgiften.

Norges Rederiforbund går inn for at arveavgiften oppheves og viser særlig til dens uheldige virkning på generasjonsskifter i bedrifter.

Norges Bondelag går mot innføring av kontinuitet i beskatningen slik som foreslått i NOU 2000: 8.

De øvrige høringsinstanser hadde ikke kommentarer til Skaugeutvalgets forslag til endringer av arveavgiften.

12.6.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet legger ikke opp til omfattende endringer i arveavgiften. Det tas imidlertid sikte på å legge fram forslag om lempninger i arveavgiften ved generasjonsskifte i familiebedrifter, slik at den avgiftspliktige på visse vilkår skal kunne betale avgiften i avdrag med rentefri kreditt. Departementet vil herunder vurdere Arveavgiftsutvalgets forslag om å innføre rentefri kreditt over syv år for små foretak slik disse er definert i regnskapsloven.

Som omtalt i avsnitt 8.5.5, vil en effekt av aksjonærmodellen være at den skattemessige behandlingen av generasjonsskifte vil få betydning for skjermingsfradraget, ved at arvingen og mottakeren får sin kostpris fastsatt ut fra omsetningsverdien begrenset oppad til arveavgiftsverdien. Dette kan tilsi at det bør vurderes om kontinuitetsprinsippet bør innføres der aksjer overføres ved arv og gave, dvs. at arvingen eller mottakeren overtar arvelater eller givers inngangsverdi på aksjene. Departementet vil vurdere dette nærmere.

13 Indirekte skatter

13.1 Innledning

Indirekte skatter omfatter merverdiavgift, særavgifter og toll. Merverdiavgiften er en generell skatt på forbruk. Særavgiftene omfatter fiskalt begrunnede særavgifter og særavgifter som har til hensikt å dempe forbruket av helse- og miljøskadelige produkter. Toll ilegges import av landbruksvarer og enkelte industrivarer.

Skaugutvalget viser til at indirekte skatter i Norge utgjør en relativt høy andel av offentlige inntekter. Utvalget mener dette er fornuftig, og foreslår en viss økning av avgiftsnivået for å finansiere lettelse i inntektsbeskatningen. Det skyldes at skatt på forbruk ikke påvirker beslutninger om sparing, og at noe av skattebyrden belastes andre inntekter enn lønnsinntekter. Utvalget har ikke prioritert å gå grundig inn i dette sakskomplekset, men skisserer enkelte hovedpunkter. Blant annet legger utvalget vekt på at en i minst mulig grad bør

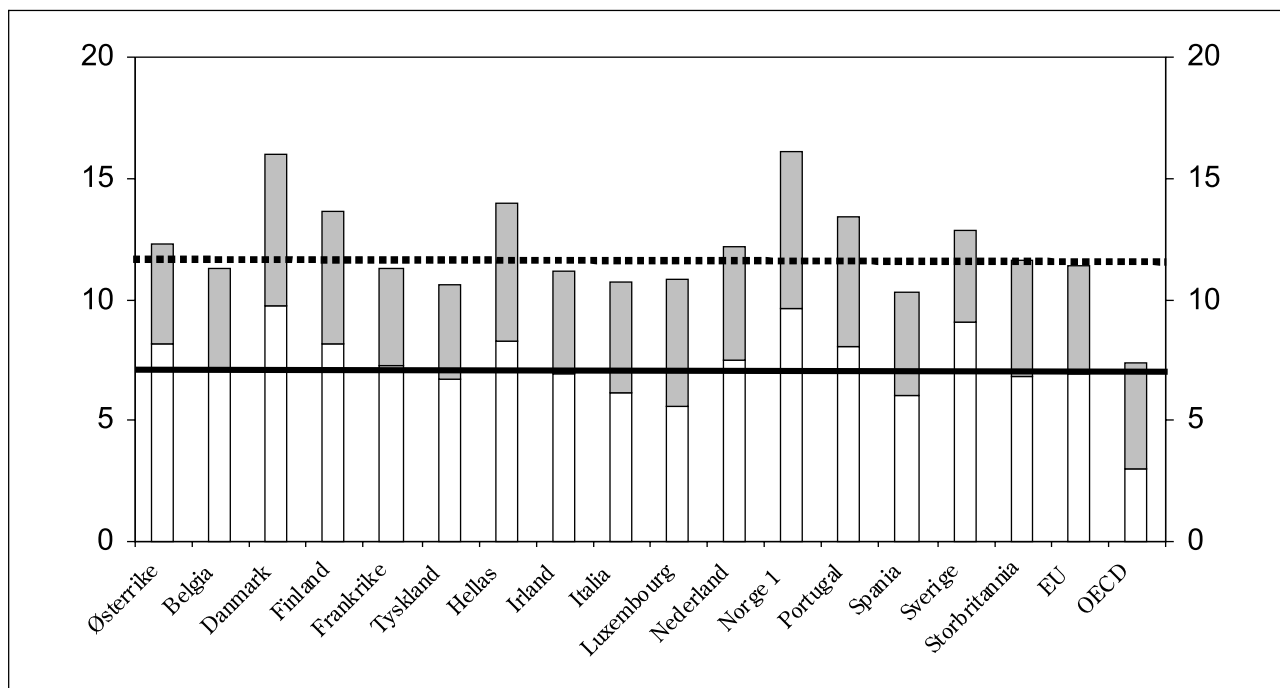
legge fordelingspolitiske og næringspolitiske oppgaver til avgiftssystemet, og at merverdiavgiften bør ha et bredt grunnlag der alle varer og tjenester skattlegges med samme sats.

Regjeringen har ikke lagt vekt på en bred drøfting av indirekte skatter i denne meldingen. Regjeringen legger derfor ikke opp til vesentlige endringer i avgiftssystemet som følge av utvalgets innstilling.

I avsnitt 13.2 gjøres det kort rede for de viktigste endringene i indirekte skatter de siste årene. I avsnitt 13.3 gjennomgås og kommenteres noen av Skaugutvalgets konkrete forslag nærmere.

13.2 Utviklingen i indirekte skatter de siste årene

Før 1940 ble størstedelen av statens inntekter fra indirekte skatter hentet fra toll og særavgifter på



Figur 13.1 Indirekte skatter i prosent av BNP for Norge, EU (15) og gjennomsnittet for OECD-landene i 2001

¹ For Norge er BNP korrigeret for petroleumsrenten.
Kilde: OECD og Finansdepartementet.

bestemte varer. Den alminnelige omsetningsavgiften på varer ble innført i 1935, og ble erstattet av merverdiavgiften i 1970. Enkelte særavgifter som ble innført før det kom på plass et system for generell forbruksbeskatning, eksisterer fortsatt. De siste årene har en arbeidet med å rydde opp i og forenkle særavgiftene.

Sammenliknet med andre OECD-land har en i Norge lagt stor vekt på indirekte skatter, se figur 13.1. Sammen med Danmark er Norge det landet i OECD-området som har de høyeste indirekte skattene som andel av BNP. Skaugeutvalget mener det er fornuftig å ha en høy andel indirekte skatter og å legge økt vekt på forbruksbeskatning i tråd med anbefalinger fra OECD.

De største endringene i indirekte skatter de siste årene er merverdiavgiftsreformen i 2001 og avviklingen av investeringsavgiften i 2002. *Merverdiavgiftsreformen* i 2001 førte til at flere tjenester kom inn i merverdiavgiftssystemet. Innføringen av en ordning med generell kompensasjon for merverdiavgift for kommuner og fylkeskommuner i 2004 har ført til at private aktører i større grad kan konkurrere på like vilkår med kommunal tjenesteproduksjon. Dette vil bidra til mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Det legges opp til å innføre liknende ordninger for statsforvaltningen og de statlige helseforetakene.

Fiskalt begrunnede avgifter bør som hovedregel legges på sluttbruker, og ikke på produksjonsleddet. Dette skyldes at beskatning av bedrifter gjennom avgifter på innsatsfaktorer påvirker bedriftenes ressursbruk ved å vri prisforholdet mellom innsatsfaktorene. Dette vil påvirke bedriftenes bruk av innsatsfaktorer og dermed lede til at produksjonsressursene ikke blir effektivt utnyttet. *Investeringsavgiften* var et eksempel på en avgift som ga slike uheldige vridninger i produksjonen. I tillegg ble det over tid vedtatt en rekke unntak fra investeringsavgiften, slik at den til slutt fremsto som en særavgift på visse næringer som ga vridninger av investeringer mot ikke-avgiftspliktige virksomheter. Bortfallet av avgiften i 2002 er den største avgiftslettelsen som noen gang er gjennomført for en enkelt avgift. Investeringsavgiften var ment å være midlertidig, men hadde eksistert siden merverdiavgiften ble innført i 1970. Bortfallet av investeringsavgiften har bidratt både til et enklere regelverk og til at produksjonsressursene blir mer effektivt utnyttet.

De siste årene har også en del *uhensiktsmessige og foreldede særavgifter og tollsatser* blitt avviklet. Fra 1993 ble kosmetikkavgiften fjernet. I 2000 ble avgiftene på kassetter, radio- og fjernsynsmateriell avviklet, mens flypassasjeravgiften ble avviklet i

2002. Fra 1995 til 2002 ble det fjernet om lag 3 150 tollsatser på industrivarer. Tollene på industrivarer gjenstår nå kun på klær og enkelte andre tekstilvarer. I 2003 og 2004 ble dessuten om lag 170 tollsatser på landbruksvarer avviklet. Dette er lave tollsatser som ikke har betydning for norsk jordbruksproduksjon.

13.3 Nærmere om enkelte avgiftsområder

13.3.1 Merverdiavgiften

Utvalgets forslag

Skaugeutvalget mener at hensikten med merverdiavgiften bør være å skaffe staten inntekter, og at dette gjøres mest mulig effektivt ved å skattlegge alle varer og tjenester med en generell sats. Etter utvalgets vurdering bør derfor merverdiavgiften utvides ytterligere bl.a. til å omfatte tjenesteområdene overnatting og persontransport. Utvalget viser til at en kan bruke økte inntekter fra en utvidelse av grunnlaget til å redusere den generelle satsen. Prinsippet om en generell sats tilsier at en bør oppheve den reduserte satsen på matvarer. Utvalget foreslår å oppheve ordningen med nullsats for trykt skrift og elektrisitet til husholdninger i Nord-Norge. Utvalget kan ikke se noen gode grunner til å ha denne formen for subsidier i merverdiavgiften.

Høringsinstansenes syn

Skattebetalerforeningen er enig med utvalget i at det er ønskelig med et merverdiavgiftssystem som er mest mulig enkelt og effektivt å praktisere. Teknisk sett er det en bedre løsning å ha samme sats på all omsetning. Flere høringsinstanser peker imidlertid på at det finnes andre hensyn som bør tas i betraktning ved utformingen av merverdiavgiftssystemet, og at disse tilsier både unntak, fritak og reduserte satser.

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) ser at prinsippet om at alle varer og tjenester skal ha samme sats har mye for seg. NBL viser imidlertid til at omfanget av grensehandel med matvarer og redusert merverdiavgiftssats på matvarer i EU-landene taler mot å endre satsen på matvarer. *Norges Bondelag* er også kritisk til å oppheve redusert merverdiavgift på matvarer, fordi prisforskjellen til utlandet kan skape store negative konsekvenser for norsk landbruk og næringsmiddelindustri.

Finansnærings Hovedorganisasjon (FNH) mener det ut fra fordelings- og næringshensyn er vanskelig å begrunne den reduserte merverdiav-

giftssatsen for matvarer og NRK, da disse formålene alternativt og bedre kunne vært tilgodesett med direkte tilskudd over statsbudsjettet. FNH deler utvalgets syn om et bredest mulig avgiftsgrunnlag, hvor det økte provenyet brukes til å redusere den generelle satsen.

Flere instanser innenfor mediebransjen mener at nullsatsen på trykt skrift bør videreføres. Dette synet deles i hovedsak av *Den Norske Bokhandlerforening, Den Norske Fagpresses Forening, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Skribentorganisasjonenes samarbeidsutvalg*. Enkelte andre instanser, som for eksempel *Den norske Forleggerforening*, stiller spørsmål ved om det finnes alternative virkemidler til merverdiavgiftsfritaket for bøker som er minst like målrettet og har tilnærmet samme effekt.

Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at *fordelings hensyn* i skatte- og avgiftssystemet som hovedregel bør ivaretas ved å skattelegge inntekt og formue. For eksempel er det mer treffsikkert å påvirke inntektsfordelingen gjennom en progressiv inntektskatt enn ved å beskatte ulike forbruks-goder ulikt.

Selv etter merverdiavgiftsreformen i 2001, som innebar at merverdiavgiftsgrunnlaget ble betydelig utvidet, er flere store tjenestoområder utenfor merverdiavgiftssystemet, bl.a. overnatting, kulturtjenester, helsetjenester og finansielle tjenester. For sektorer som fortsatt er utenfor merverdiavgiftsområdet, bidro merverdiavgiftsreformen til at egenproduksjon av enkelte tjenester ble mer lønnsomt enn tidligere, jf. Revidert nasjonalbudsjett 2001. For kommuner og fylkeskommuner er problemene motvirket ved at det etter forslag fra Regjeringen er innført en generell momskompensasjonsordning fra 1. januar 2004. Også for statsforvaltningen legges det opp til å innføre en ordning i 2006 som nøytraliserer merverdiavgiften. Denne ordningen vil ikke omfatte helseforetak. Regjeringen tar sikte på å innføre en egen ordning for helseforetakene i 2005.

Stortinget har også vedtatt merverdiavgiftsplikt på persontransport med en lav sats på 6 pst. fra 1. mars 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte- og avgiftsopplegget 2004 – lovendringer. Som følge av dette har samlet avgiftsbelastning for persontransporten blitt redusert med nærmere 500 mill. kroner årlig, fordi sektoren nå får full fradragsrett for inngående merverdiavgift (24 pst.) samtidig som det kun beregnes merverdiavgift med 6 pst. på omsetningen. Avviklingen av unnta-

ket for persontransport bidrar til færre avgrensingsproblemer og konkurransevridninger. Departementet vil også vurdere om infrastruktur-tjenester knyttet til transport bør omfattes av merverdiavgiften.

13.3.2 Miljøavgifter

Utvalgets forslag

Skaugutvalget mener at miljøavgifter i så stor grad som mulig bør benyttes som et virkemiddel for å bidra til redusert forurensing. Dersom det er ytterligere potensial for inntekter fra miljøavgifter, mener utvalget at dette bør utnyttes. Forslag om å fjerne deler av dagens fritak og utjevne satsforskjeller nevnes som mulige forbedringer. Utvalget viser til Grønn skattekommisjon, (NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og økt sysselsetting), og til at flere av kommisjonens forslag til nye og utvidede *miljøavgifter* har blitt fulgt opp. Imidlertid viser utvalget til at enkelte forslag som kan ha stor betydning for statens inntekter, av ulike årsaker ikke har blitt fulgt opp. Mer konkret peker utvalget på mulige endringer i bilavgiftene. Videre anbefaler utvalget at all næringsvirksomhet blir fritatt for forbruksavgiften på elektrisitet (el-avgiften). Dette er i tråd med vurderingene til Grønn skattekommisjon, som også anser el-avgiften som en dårlig miljøavgift.

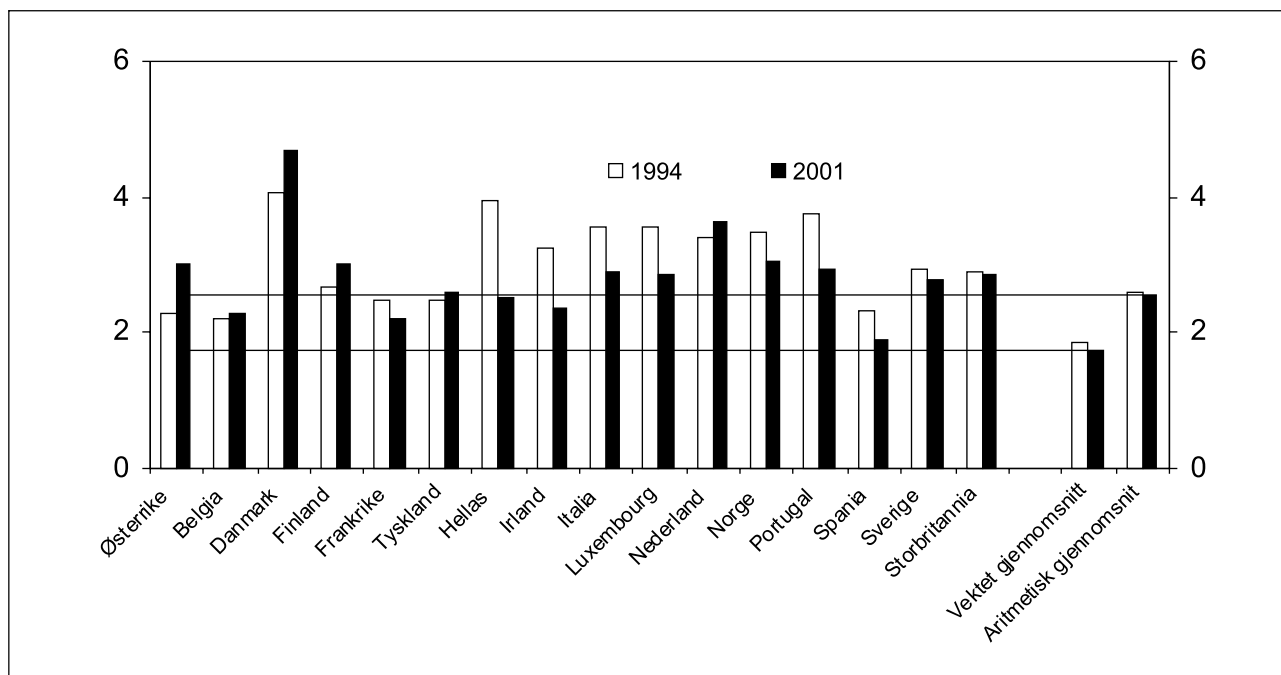
Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har i liten grad lagt vekt på å kommentere utvalgets drøfting av miljøavgifter.

Departementets vurdering

Departementet ønsker å benytte *miljøavgifter* for å motivere enkeltpersoner og bedrifter til mer miljøvennlig atferd gjennom å bidra til en riktigere prising av miljøskadelige aktiviteter. Miljøavgiftene kan sikre at miljøproblemene blir løst til lavest mulige kostnader, samtidig som inntektene fra dem kan benyttes til å redusere andre skatter og avgifter som fører til dårligere ressursbruk. Bruk av miljøavgifter er også i samsvar med prinsippet om at forurenseren skal betale. Fritak fra miljøavgifter eller reduserte satser betyr at noen unngår å betale for ulempene som de påfører andre. I tillegg vil satsforskjeller og fritak fra miljøavgifter vanligvis føre til konkurransevridninger, og til at utslippene ikke blir redusert der det koster minst.

Som en del av oppfølgingen av Grønn skattekommisjon, er det i de senere årene innført flere nye miljøavgifter, blant annet avgiften på sluttbe-



Figur 13.2 EU-landenes og Norges miljøavgifter som andel av BNP i 1994 og 2001. Prosent

Kilde: OECD

handling av avfall og avgiftene på klimagassene HFK og PFK.

Norge er langt fremme i bruken av miljøavgifter sammenliknet med de fleste andre OECD-land, jf. figur 13.2. Departementet vil også fremover legge stor vekt på bruk av virkemidler mot miljøforurensning. I prinsippet bør nasjonale virkemidler innrettes slik at alle som skader miljøet får like stort motiv til å redusere skadene. Bruken av virkemidler avhenger imidlertid også av virkemiddelbruken i andre land. Ensidig norsk virkemiddelbruk kan resultere i handelslekkasjer og utflagging av norske bedrifter til land som ikke har like sterke miljøreguleringer. I St.meld. nr. 54 (2001–2002) Norsk klimapolitikk (Klimameldingen) og i St.meld. nr. 15 Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2001–2002) Norsk klimapolitikk (Tilleggsmeldingen) legger Regjeringen opp til et system for omsettelige klimagasskvoter for så mange kilder og utslipp som mulig for å nå forpliktelsen i Kyoto-protokollen fra 2008. Med et slikt system vil statens inntekter fra CO₂-avgiftene falle bort, og det er stor usikkerhet om hvor store statens inntekter fra salg av kvoter kan bli, jf. nærmere drøfting i Tilleggsmeldingen.

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble det gitt en bred omtale av prosessen og arbeidet med å legge om el-avgiften i tråd med ESAs¹ nye

retningslinjer for miljøstøtte. For å redusere risikoen for eventuelle tilbakebetalingskrav fra ESA, ble all næringsvirksomhet fritatt for el-avgiften fra 1. januar 2004. I Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble dette vurdert å være en varig løsning av saken overfor ESA, og som sikret stabile rammebetingelser for næringslivet. For å dempe økningen i el-forbruket og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder og vannbåren varme, vil Regjeringen som varslet i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2004 med et forslag til et nytt avgiftssystem som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet, med sikte på iverksettelse fra 1. juli 2004.

I tråd med anmodning fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2003 har Regjeringen opprettet et utvalg som skal utrede ulike modeller for differensierte avgifter på elektrisitet til husholdninger. Utvalget skal ferdigstille sitt arbeid innen 1. april 2004.

Bilavgiftene har dels til hensikt å korrigere for negative eksterne virkninger, som veibruks-, ulykkes- og miljøkostnader, og dels å skaffe inntekter til staten. Det er ingen form for øremerking av inntektene fra bilavgiftene. Våren 2003 la en arbeidsgruppe fram en rapport som vurderte avgiftene på bil og bilbruk. Hovedproblemstillingen var om bilavgiftene kunne utformes på en bedre måte enn i dag mht. å ivareta miljø og sikkerhet, samtidig som inntektene fra bilavgiftene blir opprettholdt på

¹ EFTAs overvåkningsorgan.

dagens nivå. Arbeidsgruppen anbefalte, i tråd med EU-kommisjonens signaler, at det i årene fremover legges større vekt på å avgiftslegge eie og bruk av bil enn å avgiftslegge bilkjøp. Dagens avgift på kjøp av bil (engangsavgiften) beregnes etter kriteriene: vekt, slagvolum og motoreffekt. Arbeidsgruppen vurderte om slagvolumkomponenten kunne erstattes av en CO₂-komponent. Konklusjonen var at dette ikke var hensiktsmessig på kort sikt, men at det kunne være aktuelt om noen år. Videre foreslo arbeidsgruppen å innføre en miljødifferensiert årsavgift på kjøretøy med tillatt totalvekt inntil 12 tonn.

Departementet støtter arbeidsgruppens prinsipielle tilnærminger til bilavgiftene. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak ble det gitt et sammendrag av arbeidsgruppens anbefalinger og høringsuttalelsene ble oppsummert. Det ble varslet at departementet vil arbeide videre med enkelte saker, spesielt bruksfradragene og årsavgiften.

13.3.3 Avgiftene på alkohol og tobakk

Utvalgets forslag

Skaugeutvalget peker på at alkohol- og tobakkavgiftene både skal skaffe inntekter til staten og bidra til å redusere helseskadelig forbruk. Utvalget viser til at de ikke har grunnlag for å vurdere hva som er et riktig nivå på disse avgiftene, men peker på at økt grensehandel kan tilsi at en bør vurdere avgiftsnivået på alkohol og tobakk.

Høringsinstansenes syn

Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) viser til Sem-erklæringen, hvor det står at Regjeringen bl.a. vil redusere avgiftene på grensehandelsutsatte varer og foreta en full gjennomgang av avgifts- og tollsystemet med sikte på lettelse, forenklinger og opprydding. NBL viser til at alkohol- og tobakkavgiftene er blant de viktigste grensehandelsvarer. Ifølge NBL fremmer for høye avgifter dessuten smugling og medfører manglende legitimitet i befolkningen. NBL er enige med utvalget i at en reduksjon må vurderes. *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* er tilhenger av å bruke indirekte skatter som virkemiddel for bedre folkehelse, og tar til orde for en økning i tobakkavgiften. Utover dette kom ikke høringsinstansene spesielt inn på avgiftene på alkohol, tobakk og andre grensehandelsutsatte varer.

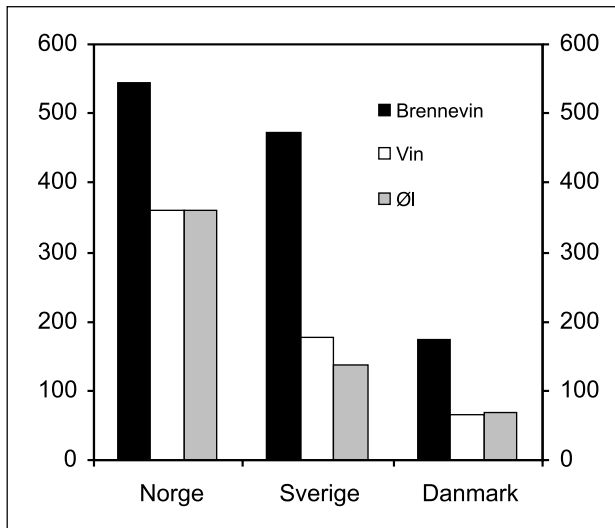
Departementets vurdering

Ved siden av å skaffe staten inntekter, har avgiftene på alkohol og tobakk til formål å begrense helseskadelig forbruk. Samtidig kan høye avgifter på alkohol og tobakk bidra til grensehandel. Grensehandelen kan føre til tap av skatteinntekter. Omfanget av grensehandelen påvirkes av flere forhold som blant annet valutakurser og særavgifter. Dersom et høyt nivå på særavgiftene er med på å øke grensehandelen, må gevinstene (proveny og gevinster for samfunnet) veies opp mot kostnadene for samfunnet ved at personer drar over grensen for å handle, eller at personer involverer seg i illegal virksomhet som smugling og hjemmebrenning. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved at en person velger å handle på den andre siden av grensen, kan måles med personens ekstra tidsbruk, bensinforbruk, slitasje på veier og materiell mv.

En samfunnsøkonomisk gevinst ved grensehandel kan være at forbrukerne får et større vareutvalg. Betydningen av dette kan være særlig stor i områder av landet hvor det er lange avstander til et bredt vareutvalg på norsk side. Det kan også hevdes at grensehandelen bidrar til økt konkurranse innenlands, noe som kan presse ned fortjenestemarginene og bidra til å effektivisere produksjonen både i detaljhandelen og blant leverandørene. Ved særavgifter på helseskadelige varer bør man i tillegg ta hensyn til at høye særavgifter begrenser det samlede forbruket av disse varene, noe som blant annet begrenser helseskadene.

Et offentlig utvalg har vurdert sammenhengen mellom avgiftsnivå på grensehandelsutsatte varer og statens inntekter, jf. NOU 2003: 17 Særavgifter og grensehandel. Grensehandelsutvalget mener at særavgifter på alkohol og tobakk har en god teoretisk og helsemessig forankring. Det er utvalgets oppfatning at grensehandel mellom naboland, ikke minst som en følge av politikken innen EU, kan øke i årene som kommer. Norge blir trolig berørt av denne utviklingen. Det kan bli økt press for å redusere avgifter på grensehandelsutsatte varer fremover, blant annet som følge av at Sverige og Danmark har tilpasset seg EUs liberale innførselskvo-ter for alkohol fra 1. januar 2004. Grensehandelsutvalget peker på at grensehandelen fra Sverige med øl og vin er på et moderat nivå.

De norske avgiftene på alkohol og tobakk er blant de høyeste i Europa, også betydelig høyere enn i våre naboland, jf. figur 13.3. Dette har trolig vært med på å øke grensehandelen de siste årene. Grensehandelsutvalget laget en foreløpig versjon av en modell som kan benyttes til å anslå virkningene på grensehandel og smugling ved endringer



Figur 13.3 Avgiftssatser i Norge, Sverige og Danmark¹ pr. 1. januar 2004 i norske kroner² pr. liter ren alkohol

¹ Fra 1. oktober 2004 endrer danskene sitt avgiftssystem på øl slik at satsen blir 58,40 DK pr. liter ren alkohol for alle ølklasser.

² Gjennomsnittlig valutakurs for januar 2004.

Kilde: Finansdepartementet, Skatteministeriet i Danmark, Riksskatteverket i Sverige, Norges Bank

i avgifter på alkohol og tobakk. Foreløpige modellberegninger viser at provenyet øker klart med økt avgift på øl og tobakk. Resultatene for brennevin og vin fra modellen er mer usikre, men også for disse varene viser de foreløpige modellsimuleringene at økte avgiftssatser gir økt proveny. Grensehandelsutvalget vurderer dette som rimelige resultater.

Departementet ønsker å ta i bruk modellen som ble utviklet av utvalget. Det er imidlertid behov for å videreutvikle modellen før departementet får et tilstrekkelig grunnlag for å anslå virkninger av avgiftsendringer på smugling eller grensehandel. Som Skaugeutvalget påpeker, skal avgiftene på alkohol og tobakk også være med på å begrense forbruket av disse varene. Dette taler isolert sett for å holde avgiftsnivået på et relativt høyt nivå. Samtidig vil ytterligere reduksjoner av de svenske avgiftene kunne gi økt grensehandel og dermed øke presset mot de norske avgiftene. Departementet vil vurdere nivået på alkohol- og tobakkavgiftene løpende, blant annet i lys av utviklingen i våre naboland.

13.3.4 Andre særavgifter

Utvalgets forslag

Skaugeutvalget ser også behov for en generell opprydding og forenkling i særavgiftssystemet. Noen

av særavgiftene som utvalget mener bør vurderes i denne forbindelsen, er grunnavgiften på engangsemballasje, samt sjokolade- og sukkervareavgiften. Det pekes på at det etter dagens regelverk for dokumentavgift skal betales avgift ved tinglysing av eiendomsrett til selveierboliger m.m., og ikke for borettslagsleiligheter. Utvalget har vanskelig for å se begrunnelsen for en slik forskjellsbehandling, og mener en burde vurdere å innføre dokumentavgift også for borettslagsleiligheter.

Høringsinstansenes syn

Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) er enig med utvalget i at det er behov for å forenkle og rydde opp i avgiftssystemet. NBL viser til at avgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade- og sukkervarer ikke har noen særskilt begrunnelse. Ifølge NBL bidrar disse avgiftene til økt grensehandel og til konkurransevridninger mellom ulike produkter og produktgrupper. NBL er kritisk til om grunnavgiften på engangsemballasje kan gis noen god miljøbegrunnelse. NBL påpeker dessuten at den er konkurransevridende ved at avgiften pålegges engangsemballasje til saft, juice og nektar, men ikke engangsemballasje til for eksempel melkeprodukter, te og kakao. NBL mener derfor at grunnavgiften bør fjernes.

Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) har i sin høringsuttalelse påpekt at en omlegging av dokumentavgiften, slik utvalget foreslår, vil medføre avgiftstekniske utfordringer når det gjelder å fastsette og innkreve avgiften. TAD mener at samme instans bør håndtere dokumentavgiften for alle boligformer som avgiften skal gjelde. I dag er avgiftsmyndigheten lagt til tingrettene.

Departementets vurdering

I Sem-erklæringen legger Regjeringen opp til å foreta en full gjennomgang av avgifts- og tollsystemet med sikte på opprydding og forenkling. Det har som nevnt pågått en omfattende opprydding i særavgiftene de siste årene, jf. avsnitt 13.2. Departementet er innstilt på å fortsette dette oppryddingsarbeidet innenfor de årlige budsjettarbeidene. Både grunnavgiften på engangsemballasje og sjokolade- og sukkervareavgiften vil bli vurdert i en slik sammenheng.

13.3.5 Toll

Utvalgets forslag

Skaugeutvalget viser til at velferdstapet av toll skyldes begrensninger på internasjonal handel og vrid-

ninger i produksjonssammensetningen og i konsumet. I tillegg påpeker utvalget at tollregelverket er komplisert og uoversiktlig. Utvalget mener derfor at en i første omgang bør oppheve svært lave tollsatser og tollsatser som har liten eller ingen betydning som beskyttelse for norsk produksjon og de sentrale mål i jordbrukspolitikken. I tillegg mener utvalget at også de høye tollsatsene på sentrale deler av norsk landbruksproduksjon bør vurderes nærmere med sikte på å skape større konkurranse i det norske markedet.

Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har ikke lagt vekt på å kommentere forslaget om å oppheve enkelte tollsatser. Flere instanser har imidlertid påpekt behovet for en større gjennomgang av avgifts- og tollsystemet med sikte på opprydding og forenkling.

Departementets syn

Departementet er enig i at fjerning av tollsatser i stor utstrekning vil gi enklere rammebetingelser for næringslivet og frigjøre administrative ressurser både i bedriftene og i toll- og avgiftsetaten. Departementet tar sikte på å redusere gjenværende industritoll, samt vurdere å fjerne tollsatser på landbruksvarer som ikke har betydning for norsk jordbruk. Toll på varer som er sentrale i norsk landbruksproduksjon, er en forutsetning for det norske målprissystemet for landbruksvarer, og må derfor ses i sammenheng med dette. Tollsatsene har imidlertid i noen tilfeller et nivå som overstiger behovet for sikring av målprisene. Gjennom en ny WTO-avtale kan norsk jordbruk bli stilt overfor nye utfordringer. Trolig vil tollsatsene for landbruksvarer bli satt under press. For Norge er det viktig å få utviklet åpne, stabile og forutsigbare rammer for verdenshandelen. Blant annet er det i Norges interesse at mest mulig av tollene på industrivarer og fisk i andre land kan bli fjernet.

14 Proveny- og fordelingsvirkninger

14.1 Innledning

Regjeringens forslag til skattereform vil gi betydelige systemforbedringer og netto skattelettelser. Dette er nødvendig for å sikre skattesystemets bidrag til økt verdiskaping, samtidig som hensynet til omfordeling og rettferdig fordeling ivaretas. Regjeringen legger vekt på at forslagene, når de ses som en helhet, skal gi skattelettelser til brede grupper.

Regjeringen tar sikte på lettelser i tråd med Sem-erklæringen på om lag 12 mrd. kroner innenfor inntekts- og formuesskatningen som følge av reformen. Skattelettelser utover Sem-erklæringens forpliktelser vil blant annet være avhengig av utviklingen i skattegrunnlagene, herunder virkningene av skattereformen på verdiskapingen, utviklingen i petroleumsfondet, og eventuelle skatte- og avgiftsskifter. Kravet til ansvarlighet i budsjettpolitikken gjør at en reform som er balansert og skal komme brede grupper til gode, må innføres over noe tid.

Meldingen omhandler en rekke endringer i skattereglene. Det understrekes at det ikke er tatt standpunkt til konkrete skattesatser og fradragssordninger. Dette vil blant annet måtte tilpasses budsjettsituasjonen i det enkelte år. Regjeringen vil komme tilbake med forslag og omtale av virkninger i det enkelte budsjett. Det er derfor for tidlig å presentere detaljerte beregninger av fordelingsvirkningene. Basert bl.a. på Skaugeutvalgets forslag til satser og innslagspunkt samt andre tekniske forutsetninger er det likevel mulig å gi et grovt bilde av hvordan gjennomsnittsskatten for ulike inntektsgrupper påvirkes. Nedenfor vurderes enkelte forslag i en fordelingspolitisk sammenheng.

Regjeringens reformskisse følger opp Skaugeutvalgets forslag på en rekke områder, bl.a. ved å redusere marginals kattene på arbeid, innføre skatt på høy aksjeavkastning og trappe ned formuesskatten. Utvalget mener at det er nødvendig å redusere forskjellene i beskatning av arbeid og kapital vesentlig, og viser til at dette ikke er mulig med mindre en er villig til å akseptere fordelingskonsekvensene på kort sikt. Samtidig mener utvalget en bør legge større vekt på bunnfradrag som et forde-

lingspolitisk virkemiddel, og på å hindre at reell arbeidsavkastning blir skattlagt som kapitalinntekt. Som utvalget peker på, vil et redusert omfang av skattemotiverte tilpasninger og styrkede motiver til arbeid ha gode fordelingsvirkninger.

Regjeringen vil understreke at det er viktig å se reformen som en helhet. Blant annet vil opprydding og forenkling i særordninger kunne innebære skatteskjerpelser for en del skattytere, samtidig som de får betydelige lettelser i bl.a. lønnsbeskatningen og formuesskatten. Grove beregninger viser at alle inntektsgrupper fra 1. til 10. desil vil få skattelettelser.

Avsnitt 14.2 gir en oversikt over provenyvirkninger av hovedelementene i reformen. Avsnitt 14.3 drøfter utfordringer knyttet til fordelingsanalyser og oppsummerer hovedtrekk i fordelingsvirkningene av reformen. Avsnitt 14.4 redegjør nærmere for inntektsforhold i befolkningen. I avsnitt 14.5 drøftes administrative konsekvenser for skattyterne og ligningsmyndighetene.

14.2 Proveny og innfasing

Regjeringens forslag omfatter følgende:

- Reduserte marginals kattesatser på personinntekt.
- Delingsmodellen avvikles. Det innføres en skatt på høye eierinntekter (aksjonærmodellen). Næringsdrivende skatlegges ved opptjening (skjermingsmodellen).
- Det innføres skattefritak for aksjeinntekter mellom selskaper.
- Formuesskatten halveres i løpet av 2006 og 2007, og trappes deretter ned med sikte på avvikling.
- Fordelsbeskatningen av egen bolig avvikles.
- Skattesystemet forenkles, dels ved å avvikle eller stramme inn fradrag og særregler i skattesystemet, dels ved å flytte ordninger som fortsatt skal prioriteres, over på budsjettets utgiftside.

Tabell 14.1 viser provenyvirkningene av hovedelementene i reformen. Beregningsteknisk er Skaugeutvalgets forslag til satser og innslagspunkt

Tabell 14.1 Skisse til skattereform 2005–2007. Provenyanslag regnet i forhold til gjeldende regler for 2004. Mrd. kroner

Endringer i arbeidsbeskatningen ...	-15 – 16
Beskatningen av kapital- og næringsinntekter	3,5
Lettelser i formuesskatten	-4
Avvikling av fordelsskatten på egen bolig	-1,8
Andre endringer	5,3 – 6,3
Samlet provenyvirkning	-12

Kilde: Finansdepartementet.

m.m. lagt til grunn, men med visse endringer, jf. boks 14.1 i avsnitt 14.3.3. Provenyanslagene er svært usikre. Det skyldes at det generelt er vanskelig å anslå tilpasninger til regelendringer. Det gjelder spesielt der det foreslås omfattende endringer, som aksjonærmodellen, skjermingsmodellen og skattefritak for aksjeinntekter mellom selskaper.

Endringer som bedrer ressursbruken, vil over tid gi økt vekst og derved økte skatteinntekter. Det er ikke tatt hensyn til slike effekter i provenyanslagene, blant annet fordi det er usikkert både hvor raskt effektivitetsgevinstene slår ut i økte skatteinntekter og hvor store virkningene vil være. Det må likevel legges vekt på gevinstene i form av økt avkastning på de samlede ressursene når omfanget og innretningen på en reform vurderes.

Det legges opp til å redusere toppskatten både gjennom lavere satser og økt innslagspunkt i trinn 1. En reduksjon i toppskatten i samsvar med Skaugeutvalgets forslag vil gi en skattelettelse på om lag 8,5 mrd. kroner. Videre bør den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på arbeidsinntekter over 16 G avvikles. Dette provenytapet anslås til om lag 900 mill. kroner.

Skaugeutvalget skisserer skattelettelser på vel 6 mrd. kroner knyttet til bunnfradragene. Minstefradraget for pensjonister foreslås videreført. Forslaget om å øke minstefradraget i lønnsinntekt vil dermed bidra til en tilnærming av pensjonsbeskatningen til lønnsbeskatningen. Endringene i toppskatt, minstefradrag og arbeidsgiveravgift anslås til 15–16 mrd. kroner.

Provenyet av aksjonærmodellen i det enkelte år vil være usikkert som følge av store årlige svingninger i aksjeinntektene. Det er også usikkert hvordan aksjonæren vil tilpasse seg aksjonærmodellen i valget mellom om å ta ut lønn eller utbytte. Provenyet fra utbytteskatten anslås på svært usikkert grunnlag til om lag 3 mrd. kroner. Det foreslås

videre skattefritak for utbytter og gevinster mellom selskaper (fritaksmodellen), som på svært usikkert grunnlag anslås å gi et provenytap på i størrelsesorden 500 mill. kroner.

For personlig næringsdrivende foreslås det at inntekt utover et skjermingsbeløp skattlegges som personinntekt ved opptjening (skjermingsmodellen). Skjermingen skjer etter samme prinsipper som i aksjonærmodellen. Sammenlignet med delingsmodellen vil skjermingsmodellen innebære at dagens takregler oppheves og inntektsgrunnlaget utvides. Videre oppheves skillet mellom liberale og ikke-liberale yrker. Provenyøkningen av disse endringene anslås på usikkert grunnlag til om lag 800 mill. kroner. Det legges også opp til å avvikle taket for høy trygdeavgiftssats for næringsinntekter på 12 G, slik at trygdeavgiften som hovedregel blir 10,7 pst. på næringsinntekt. Det vil øke provenyet med om lag 200 mill. kroner. Disse endringene må blant annet ses i sammenheng med lettelsene i toppskatten og formuesskatten.

Den samlede provenyøkningen av de foreslåtte endringene i beskatningen av *kapital- og næringsinntekter* anslås til i størrelsesorden 3,5 mrd. kroner. Endringene må blant annet ses i sammenheng med forslaget om å halvere formuesskatten i 2006 og 2007, som gir en skattelettelse på 4 mrd. kroner. I forslaget til halvering av formuesskatten er det rent beregningsmessig lagt til grunn at den samlede maksimalsatsen reduseres til 0,9 pst. av nettoformue over vel 560 000 kroner, jf. boks 14.1. Videre er reduksjonsfaktoren ved verdsettelse av alle aksjer satt til 40 pst.

Regjeringen vil, i tråd med Sem-erklæringen, avvikle *fordelsbeskatningen av egen bolig*. Det gir isolert sett en skattelettelse på om lag 1,8 mrd. kroner.

I tabell 14.1 er det anslått et omfang på inndekking fra *andre endringer* på i størrelsesorden 5,3–6,3 mrd. kroner. Det dekker blant annet forslag om å rydde opp i og forenkle skattesystemet. Innstramminger i fradrag og særregler må ses i sammenheng med økte bunnbeløp og reduserte skattesatser mv. Regjeringen har foreløpig ikke tatt stilling til hvilke innstramminger som skal foreslås. Dette må blant annet ses i sammenheng med innfasingen av reformen i det enkelte år.

Regjeringen legger opp til å *fase inn reformen* over budsjettårene 2005, 2006 og 2007. Kravet til ansvarlighet i budsjettpolitikken gjør at en reform som er balansert, og skal komme brede grupper til gode, må innføres over noe tid.

Det vil også være behov for noe tid før enkelte av endringene rent teknisk kan innføres. Blant annet tilsier administrative hensyn, herunder å til-

passe det nye aksjonærregisteret til utbytteskatten, at aksjonærmodellen innføres først fra 2006, jf. avsnitt 8.5.7. For å begrense uønskede tilpasninger må skattefritaket for utbytte mellom selskaper gis virkning fra og med inntektsåret 2004, mens fritaket for skatt på aksjegevinster og aksjetap mellom selskaper vil bli foreslått innført med virkning fra fremleggelsen av denne meldingen.

I tillegg må det tas hensyn til at flere av endringene henger sammen. En betydelig reduksjon av marginalskatten på de høyeste lønnsinntektene er en forutsetning for å kunne fjerne delingsmodellen ved innføring av aksjonærmodellen. Regjeringen tar derfor sikte på å redusere marginalskatten på de høyeste inntektene i løpet av 2005 og 2006, slik at det legges til rette for å avvikle delingsmodellen i 2006. Samtidig legges det opp til å redusere skatten på arbeid på lavere inntektsnivåer for å stimulere til økt arbeidstilbud og sikre at også personer med lavere og midlere inntekter får del i skattelettelser. Nedtrappingen av formuesskatten må ses i sammenheng med økt skatt på utbytter. Det er derfor hensiktsmessig å starte denne nedtrappingen i 2006 når aksjonærmodellen iverksettes.

14.3 Fordelingsvirkninger av skattereformen

14.3.1 Fordelingspolitikk – perspektiver og sammenhenger

En persons forbruksmuligheter avhenger bl.a. av fordelingen av inntekter før skatt, omfordeling gjennom skattesystemet, offentlige overføringer samt gaver og arv. Selv om omfordeling gjennom skattesystemet er et viktig bidrag til utjevning, kan ikke skattesystemets fordelingspolitiske rolle vurderes isolert. Offentlige tjenester og overføringsordninger, utdanningssystemet og arbeidsmarkedspolitikken m.m. vil i mange tilfeller være viktigere. Det er den samlede fordelingseffekten av helheten i politikken som er det sentrale. En bør derfor unngå å fokusere ensidig på statiske beregninger av hvordan skatteendringer slår ut for grupper i befolkningen. Da er det lett å overse økonomiske sammenhenger og tilpasningsmuligheter som er vesentlige for fordelingen, og som fører til at enkeltindivider forskjellsbehandles.

Det er en viktig oppgave for skattesystemet å bidra til omfordeling av inntekt. Videreføring av et progressivt system for beskatning av lønnsinntekt sikrer omfordeling mellom lave og høye inntekter (vertikal fordeling). Horisontal likhet innebærer at økonomisk sett like individer skattlegges likt. Det oppnås ved at alle inntekter kommer til beskatning,

og ved at like inntekter beskattes likt. Utvalget mener en i fordelingspolitikken bør legge mer vekt på å behandle like inntekter skattemessig likt:

«Etter utvalgets syn er det grunn til å dempe ambisjonene om utjevning mellom personer med høye og lave (person-)inntekter, og legge mer vekt på hensynet til en horisontalt rettferdig fordeling (dvs. at personer med samme reelle inntekt skattlegges mer likt) og effektiv ressursbruk. Den høye skattleggingen av arbeidsinntekter i forhold til kapitalinntekter har gitt sterke motiver til omgåelser, som isolert sett svekker fordelingsvirkningene av skattesystemet og bidrar til å svekke skattesystemets legitimitet. I tillegg vil høye skatter på høye lønnsinntekter ofte slå ut i økte lønninger før skatt, slik at en svært progressiv satsstruktur ikke nødvendigvis har den tilsktede virkningen på den faktiske inntektsfordelingen etter skatt. Utvalget legger vekt på at en omfordelende beskatning skal være mer enn symbolpolitikk.»

Utvalget viser til at skattesystemet kan ha indirekte eller langsiktige virkninger gjennom å påvirke skattyternes tilpasninger når det gjelder arbeid, forbruk og sparing. Dette kan føre til endringer i fordelingen av inntekten før skatt, bl.a. gjennom at arbeidsdeltakelsen i enkelte grupper kan påvirkes. Redusert marginalskatt på arbeidsinntekter vil stimulere til økt arbeidstilbud.

Ordninger i eller utenfor skattesystemet som svekker incentivene til å arbeide, bør unngås. Arbeidstilbudet vil påvirkes av skattesystemet, men også av for eksempel nivået på trygder og overføringer og hvordan disse avkortes mot lønnsinntekter. Helt eller delvis sambeskatning av ektepar kan ofte føre til at gifte kvinner står overfor høyere marginalskatter enn ugifte med tilsvarende inntekter. Undersøkelser indikerer at spesielt arbeidstilbudet blant gifte kvinner og lavinntektsgrupper er følsomt overfor skatt på arbeid (både marginal- og gjennomsnittsskatt). En høy marginalskatt på lave arbeidsinntekter kan føre til at personer med utsikt til lave arbeidsinntekter i større grad velger ikke å ta arbeid. En slik tilpasning kan over tid føre til tap av kompetanse og redusert inntektsmulighet. Et system som lager slike «fattigdomsfeller», er svært uheldig i fordelingspolitikken.

Lavere toppskatt har antagelig mer å si for yngre personer som er i ferd med å finne sin plass i arbeidsmarkedet, gjennom blant annet valg av utdanning og yrke. Videre vil lavere toppskatt kunne ha betydning for valget mellom å arbeide i Norge eller i utlandet. Skaugutvalget viser til at

mobiliteten over landegrensene for høyt utdannede er økende. Disse faktorene betyr at det vil ta noe tid før særlig redusert toppskatt vil føre til økt arbeidstilbud.

Skaugeutvalget peker på at skattesystemets fordelingsvirkninger også må ses i et livsløpsperspektiv. Muligheten til å flytte forbruk mellom livsfaser innebærer at fordelingsanalyser basert på inntektsdata for et enkelt år gir et skjevt bilde av den reelle fordelingen av velferd på ulike tidspunkt. Fordelingen av livsinntekt er vesentlig jevnere enn fordelingen av årsinntekt. Dette skyldes blant annet at individene får igjen deler av skatten i andre faser av livet gjennom overføringssystemet. Skaugeutvalget peker på at en person over livsløpet i gjennomsnitt mottar kontante overføringer tilsvarende 70 pst. av det han har betalt i skatt.

14.3.2 En reform for økt likebehandling og sterkere motiver til å arbeide

Et hovedmål med reformen er at like inntekter skal skattlegges mer likt. I et system der den skattepliktige inntekten i større grad tilsvarende den faktiske inntekten, vil de progressive skattesatsene bidra mer effektivt til den tilsktede omfordelingen. Det er av flere årsaker bedre med bredere skattegrunnlag kombinert med lavere satser enn et system preget av høye formelle satser og mange unntak:

- Økt likebehandling av skattytere med lik inntekt.
- Lavere effektivitetstap ved beskatningen.
- Enklere regler.
- Vanskeligere å unngå skatt.
- Mer lønnsomt å arbeide fremfor å motta trygd.

I reformen er det lagt stor vekt på økt likebehandling og reduserte satser. Skatt på høy aksjeinntekt vil bidra til at høye arbeidsinntekter som i dag beskattes som kapitalinntekt med 28 pst., blir beskattet på linje med andre lønnsinntekter. Dermed unngås en urimelig forskjellsbehandling av personer med like inntekter. For at det samtidig skal være mulig å fjerne delingsmodellen, må de høyeste marginalsattesene på lønn reduseres. Dette vil komme dem som i dag betaler mye toppskatt til gode, og er en helt nødvendig omlegging for å sikre en mer lik beskatning av like inntekter.

Det legges vekt på at reformen skal ha en balansert fordelingsprofil, og at lønnstakergrupper på ulike inntektsnivåer skal ta del i skattelettelsene. Regjeringen tar sikte på lettelse både i form av økte bunnfradrag, reduserte toppskattesatser og økt innslagspunkt for toppskatt. Toppskatten bør ikke slå inn allerede for en gjennomsnittlig helårs-

lønn, slik den gjør i dag. Med Skaugeutvalgets forslag til reduksjoner i toppskatten (justert til 2004-nivå) vil anslagsvis 110 000 færre skattytere betale toppskatt.

Marginalskatten på lavere lønnsnivåer foreslås redusert gjennom å legge om minstefradraget m.m. for lønnsinntekter. For dem med lave arbeidsinntekter vil det dermed bli mer lønnsomt å arbeide fremfor å motta trygd. Svak tilknytning til arbeidsmarkedet er et av de viktigste kjennetegnene ved dem som har vedvarende lav inntekt, og lavere skatt for disse gruppene kan stimulere til økt arbeidsdeltakelse. Over tid vil dette bedre inntektsutviklingen for disse gruppene, og dermed bedre inntektsfordelingen i samfunnet.

Den formelle progressiviteten i beskatningen av arbeidsinntekter vil fremdeles sikre en omfordeling mellom lave og høye inntekter (vertikal fordeling). I tillegg vil innføringen av utbytteskatt, avvikling av delingsmodellen og reduksjonen i de høyeste marginalsattesene sikre en mer lik beskatning av like inntekter opptjent på ulike måter (horisontal fordeling). Innstramminger i fradrag og særordninger som særlig benyttes av høyinntektsgrupper, vil også styrke skattesystemets bidrag til omfordeling.

Nedtrappingen av formuesskatten vil innebære skattelettelse til dem som i dag har skattepliktig formue. På grunn av store forskjeller i verdsettelsen av formuesobjekter mv., er det imidlertid ikke noen entydig sammenheng mellom størrelsen på betalt formuesskatt og faktisk formue. Det svekker formuesskattens fordelingssegenskaper. Grupper som av ulike årsaker i mindre grad kan, eller ønsker å, spare i objekter som verdsettes lavt skattemessig, må betale relativt mer formuesskatt sett i forhold til den reelle formuen. Eksempelvis har personer over 67 år en relativt stor andel av sin bruttoformue i bankinnskudd (50 pst.) i forhold til yngre grupper (26 pst.). Dette medvirker til at nesten 40 pst. av formuesskatten betales av pensjonister.

En nedtrapping av formuesskatten må også ses i sammenheng med innføringen av en utbytteskatt. De med høy avkastning på aksjeplasseringer, som i første rekke tilhører høyinntektsgrupper, vil isolert sett bli stilt overfor skjerpet beskatning som følge av utbytteskatten. Etter Regjeringens syn er det bedre både nærings- og fordelingspolitisk å skattlegge kapitalen når den tas ut av eierne.

14.3.3 Enkelte statiske fordelingsvirkninger

Regjeringen har ikke tatt standpunkt til alle satser, beløpsgrenser og fradragordninger. Dette vil det

arbeides videre med fram mot det enkelte budsjett. Det er derfor ikke grunnlag for å lage detaljerte fremstillinger av fordelingsvirkningene av reformen.

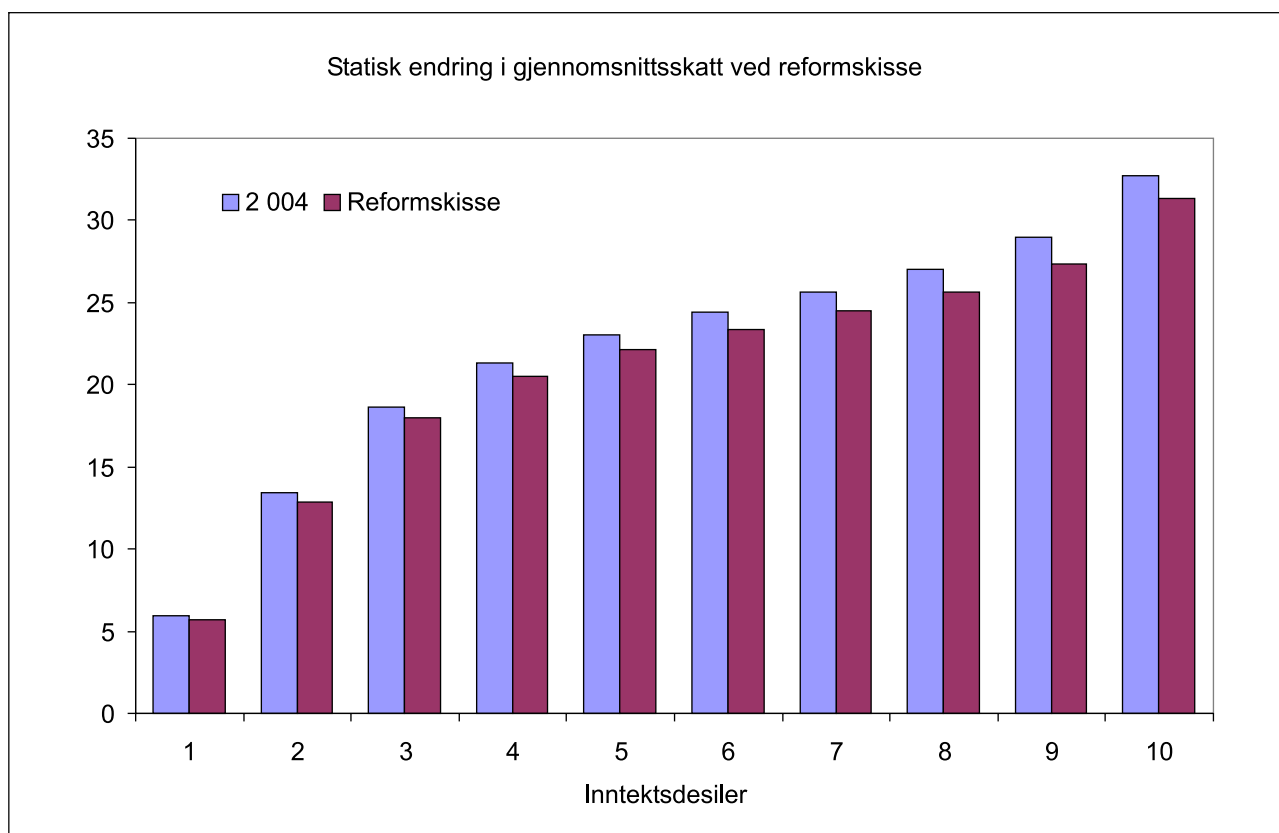
For å gi en indikasjon på hvordan reformen kan slå ut, presiseres i dette avsnittet noen eksempler, der det beregningsteknisk er lagt til grunn Skaug-utvalgets forslag der ikke annet er nevnt.

Det er krevende å beregne de samlede fordelingsvirkningene av skattereformer. Enkle statiske beregninger som isolerer enkeltvirkninger, kan lett bli mer villedende enn opplysende. Departementet har likevel gjennomført en grov beregning av hvordan reformen kan slå ut dersom endringene hadde vært gjort for inneværende år. Beregningene er som nevnt basert på en skisse der Skaug-utvalgets forslag til satser og innslagspunkt m.m. i hovedsak er lagt til grunn, jf. boks 14.1. Beregningene illustrerer kun den direkte virkningen på skatten, og tar ikke hensyn til skattyternes tilpasninger til reformen, herunder tilpasning i arbeidsmarkedet på kort og lang sikt. En skatteendring med den størrelse og innretning som er skissert i denne meldingen, vil trolig føre til en del

slike tilpasninger. Beregningsresultatene må derfor tolkes med forsiktighet.

Beregningene er i hovedsak utført ved bruk av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE som er basert på et utvalg skattytere. Utvalget er basert på Inntekts- og formuesundersøkelsen for 2001 (IF-2001). Datagrunnlaget er fremskrevet til 2004. Beregningene er basert på et utvalg, og de kan blant annet derfor være usikre.

Figur 14.1 illustrerer de statiske virkningene av skissen til reform for ulike inntektsgrupper. Analyseenheter i denne figuren er personer. Det er imidlertid tatt hensyn til den samlede husholdningsinntekten og størrelsen på husholdningen personen tilhører. I fordelingsanalyser av denne typen legges det gjerne til grunn at det er visse stordriftsfordeler forbundet med å bo i en flerpersonshusholdning. En person som er medlem av en større husholdning, har reelt sett en større disponibel inntekt enn en liten husholdning. Det skyldes at det normalt vil være en del fellesutgifter og en viss grad av fellesforbruk. I disse beregningene er en såkalt kvadratrot-skala lagt til grunn. Denne blir mye brukt i fordelingsanalyser i Norge, blant annet i en



Figur 14.1 Samlet skatt som andel av samlet inntekt¹ i ulike inntektsgrupper. Skisse til reform sammenlignet med gjeldende regler. Prosent

¹ Brutto inntekt (fra arbeid, næring, pensjon, kapital mv.) pluss skattefrie ytelser inkl. barnetrygd og kontantstøtte i 2004-regler. Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

rekke offentlige utredninger og stortingsmeldinger. For en nærmere redegjørelse for metoden som er benyttet i denne meldingen, vises det til kapittel 5 i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

I figuren er personene rangert i ti like store grupper (desiler) etter størrelsen på bruttoinntekten. Bruttoinntekten inkluderer lønns-, pensjons- og kapitalinntekter i tillegg til skattefrie ytelser, herunder barnetrygd og kontantstøtte. Desil 1 er de 10 pst. av befolkningen med lavest bruttoinntekt, mens desil 10 er de 10 pst. med høyest bruttoinntekt.

Beregningene omfatter de fleste elementene i reformen som påvirker personbeskatningen. Regelendringene som ligger til grunn for beregningene, er gjengitt i boks 14.1.

Enkelte av elementene som inngår i reformen, er imidlertid ikke inkludert i denne beregningen. Dette gjelder blant annet endringer som i første omgang påvirker selskaper, som f.eks. fritak for utbytte- og gevinstbeskatning i selskapssektoren og oppheving av den ekstra arbeidsgiveravgiften for lønn over 16 G. Videre er en inndekking på om lag 6 mrd. kroner rent skjønsmessig inkludert ved å fordele denne prosentvis likt i forhold til bruttoinntekten for alle inntektsgrupper. Den faktiske fordelingsvirkningen vil avhenge av hvilke innstramminger som gjennomføres. Ettersom mange av de aktuelle innstrammingerne i særskilte skatteordninger og fradrag spesielt vil ha effekt for skattyterne i de øvre desilene, kan den faktiske fordelingen bli mer fordelaktig for lavinntektsgrupper enn det som fremgår her. Det understrekes at beregningene er usikre. Samlet sett er endringer på om lag 11 mrd. kroner i netto lettelser innarbeidet i figur 14.1.

Figuren illustrerer at reformen medfører skattelelte i alle desiler. Samlet reduseres gjennomsnittsskatten på kort sikt med anslagsvis 1,1 prosentpoeng. Reduksjonen er høyest for desil 8 og 9. I all hovedsak skyldes dette at endringene i toppskatten og formuesskatten kommer de øvre desilene til gode. Men det har også sammenheng med at de laveste desilene etter gjeldende regler allerede betaler relativt lite skatt. Dette gjelder spesielt desil 1 hvor gjennomsnittsskatten er 5,9 pst. med 2004-regler. Figuren viser at progresjonen i skattesystemet fortsatt vil være sterk etter innføringen av en reform med disse hovedtrekkene.

Eksemplet i tabell 14.2 viser endringen i skatt med forslaget til satser og innslagspunkt i reformskissen (jf. boks 14.1), for en gitt arbeidsinnsats som avlønnes med 600 000 kroner. Der er det som nevnt foreløpig lagt til grunn Skaugutvalgets for-

Tabell 14.2 Sammenligning av skatt på arbeidsavkastning for lønnstaker og aksjonær. Dagens regler og reformskisse. Kroner

	Lønnstaker (lønn inkl. arb.giveravg.)	Aksjonær (lønn/ utbytte)	Differanse
2004.....	310 057	164 053	146 004
Skisse.....	288 788	267 037	21 751
Forskjell skisse/2004	-21 269	102 984	-124 253

Kilde: Finansdepartementet.

slag til satser og innslagspunkt mv. der ikke annet er nevnt. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til satser mv. i det enkelte budsjett.

I eksemplet kan arbeidsinnsatsen enten ytes av en lønnstaker, eller av en ikke-delingspliktig aksjonær som gjør skatten lavest mulig ved å kombinere uttak av lønn og utbytte. En vanlig måte å tilpasse seg ut av dagens delingsmodell på er å ta inn en passiv eier som eier minst én tredel av selskapet. En slik tilpasning vil kunne endre noe på tallene i eksemplet, men vil ikke endre hovedbildet om en kraftig tilnærming i beskatningen av arbeidsinnsats for eiere og lønnstakere. Lønnsuttak blir ilagt arbeidsgiveravgift, og det gis minstefradrag i alminnelig inntekt. Det er kun avkastningen av arbeidsinnsatsen, og ikke ev. kapitalinnsats, som vurderes. Det er videre sett bort fra eventuelle andre fradrag og formue mv.

En lønnsinntekt på 600 000 kroner blir i dag beskattet med 310 057 kroner inkl. arbeidsgiveravgift. Med reformskissen blir skatten 288 788 kroner inkl. arbeidsgiveravgift.

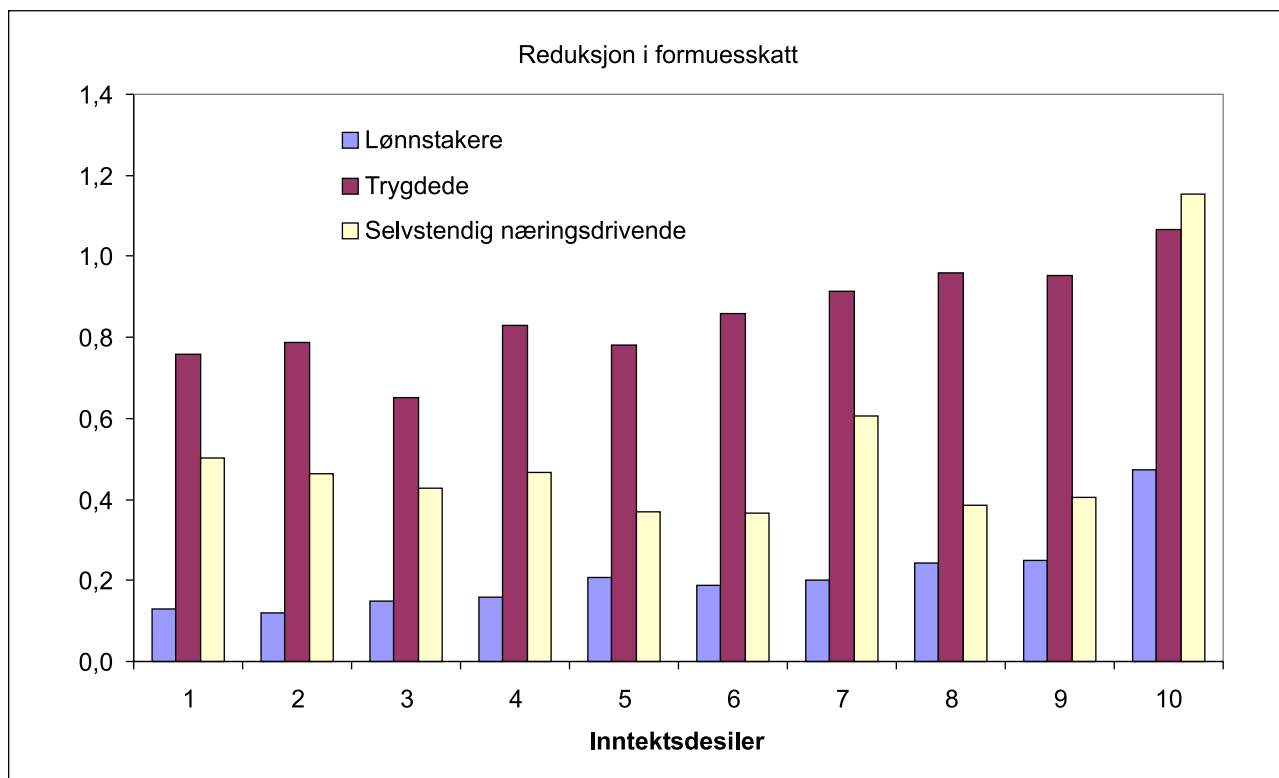
I praksis er det eieren av et AS som bærer arbeidsgiveravgiften ved lønnsuttak. Med 2004-regler vil eieren velge å ta ut 64 700 kroner som lønn og 535 300 kroner som utbytte av 600 000 kroner som skyldes arbeidsavkastning. Dette gir en skatt på til sammen 164 053 kroner. Med 48,16 pst. marginalskattesats på utbytter og endret satsstruktur på lønn vil avveiningen mellom å ta ut lønn og utbytte endre seg. Det vil nå lønne seg å ta ut 235 000 kroner i lønn og 365 000 kroner i utbytte. Den samlede skatten blir 267 037 kroner.

Eksemplet viser at en lønnsinntekt på 600 000 kroner i dag blir beskattet nesten dobbelt så hardt som en tilsvarende arbeidsavkastning fra en aksjonær som har tilpasset seg ut av delingsmodellen. Den betydelige skattebesparelsen for aksjonæren skyldes at det i dag er lønnsomt å ta mesteparten av arbeidsavkastningen ut som utbytte som samlet

Boks 14.1 Skisse til regelverk som ligger til grunn for proveny- og fordelingsberegningene

Tabellen nedenfor viser de skattereglene som rent teknisk er lagt til grunn for beregningsopplegget i dette avsnittet. For fradrag og satser mv. som ikke er oppgitt i tabellen, gjelder 2004-regler. Utgangspunktet for skissen til satser og innslagspunkt er i hovedsak Skaugeutvalgets forslag, men det er gjort enkelte justeringer bl.a. for å tilpasse regelverket til 2004. Utvalget tok utgangspunkt i 2003-regler. Det presiseres at satsene og fradragene som oppgis i tabellen, ikke er forslag til regelendringer, men en foreløpig skisse.

	Gjeldende regler	Foreløpig skisse
1. Toppskatten	<i>Trinn 1:</i> Sats 13,5 pst. Grense 354 300 kr (kl. 1) 378 600 kr (kl. 2) <i>Trinn 2:</i> Sats 19,5 pst. Grense 906 900 kr	<i>Trinn 1:</i> Sats 7 pst. Grense 380 000 kr (kl. 1 og 2) <i>Trinn 2:</i> Sats 12 pst. Grense 747 000 kr
2. Trygdeavgiften for pers. næringsdrivende	10,7 pst. (< 12G) 7,8 pst. (> 12G)	10,7 pst. (< 12G) 10,7 pst. (> 12G)
3. Minstefradrag	Nedre grense Lønn: 31 800 kr (Lønnsfradrag) Pensjon: 4000 kr Øvre grense: 47 500 kr Sats: 24 pst.	<i>Lønn:</i> Nedre grense: 4000 kr Øvre grense: 60 000 kr Sats, trinn 1: 40 pst. (< 26 000) Sats, trinn 2: 20 pst. (> 26 000) <i>Pensjon:</i> Nedre grense: 4000 kr Øvre grense: 47 500 kr Sats: 24 pst.
4. Formuesskatt	<i>Kommune:</i> 0,7 pst. Grense: 120 000 kr <i>Stat, klasse 1:</i> 0–120 000 0,0 pst. 120 000–540 000 0,2 pst. 540 000 og over 0,4 pst. <i>Stat, klasse 2:</i> 0–150 000 0,0 pst. 150 000–580 000 0,2 pst. 580 000 og over 0,4 pst.	<i>Kommune:</i> 0,7 pst. Grense: 564 000 kr <i>Stat, klasse 1:</i> 0–564' 0,0 pst. 564'– 0,2 pst. <i>Stat, klasse 2:</i> 0–594' 0,0 pst. 594'– 0,2 pst. 40 pst. rabatt på alle aksjer
5. Fordelskatten på bolig	<i>Trinn 1:</i> 2,5 pst. Grense 90 000 kr <i>Trinn 2:</i> 5,0 pst. Grense 451 000 kr	Oppheves
6. Utbytte- og gevinst-beskatning, integrasjon person/selskap	Godtgjørelse RISK Delingsmodell	Aksjonærmodell (48,16 pst. marg.skatt på aksjeinntekter) Oppheve RISK Skjermingsmod. pers. næringsdriv. (Oppheve lønnsfradraget mv.)
7. Uspesifisert inndekking		6 mrd. kroner i inndekking tilsvarende 0,6 pst. av bruttoinntekten i alle desiler.



Figur 14.2 Reduksjon i formuesskatt som andel av bruttoinntekt ift. gjeldende regler for 2004 ved halvering av formuesskatten som i skissen til reform. Fordelt etter sosioøkonomisk status. Prosentpoeng

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

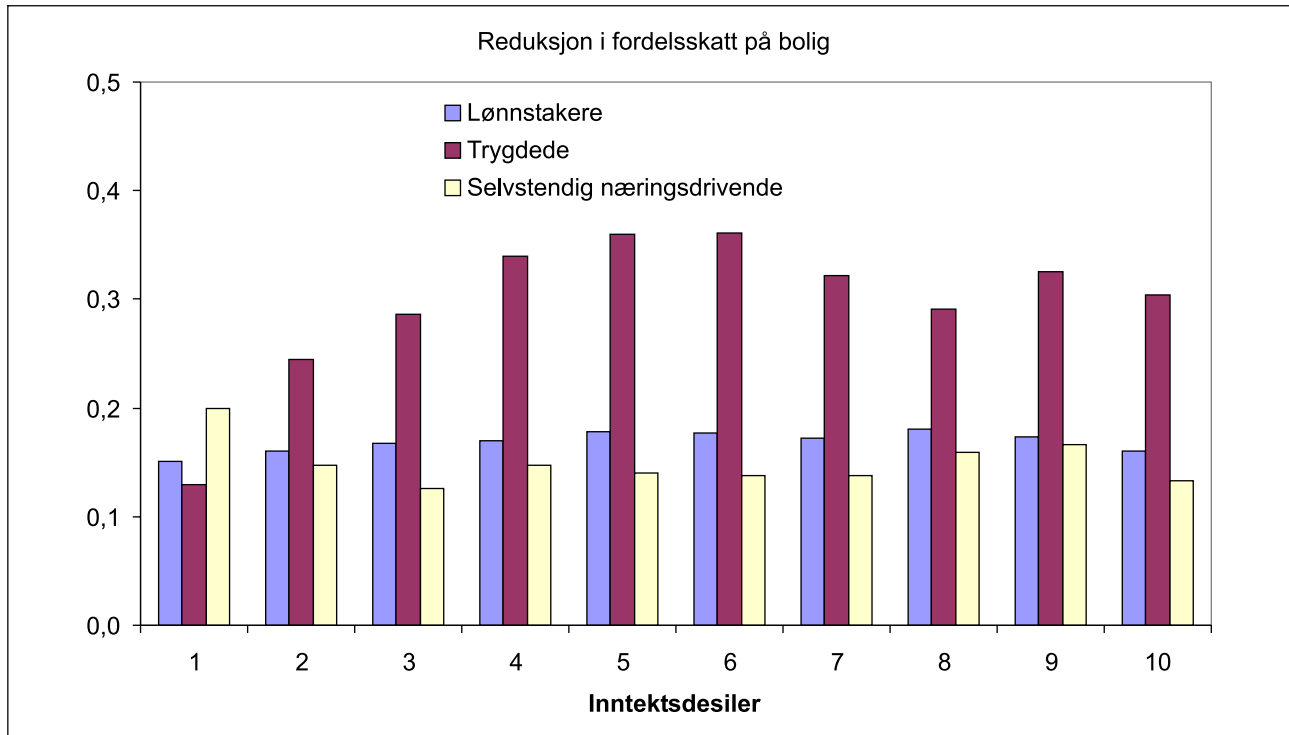
sett beskattes med 28 pst. Når delingsmodellen erstattes med aksjonærmodellen, vil aksjonærens skatt i dette eksemplet øke med vel 100 000 kroner, gitt Skaugeutvalgets forslag til satsstruktur mv. Eksemplet illustrerer at samlet skatt på arbeidsavkastningen vil bli mer lik med reformskissen, uavhengig av om den tas ut som lønn eller ubytte.

Figur 14.2 illustrerer den isolerte formuesskattereduksjonen fordelt etter sosioøkonomisk status og desiler. Halvering av formuesskatten er gjennomført som angitt i boks 14.1. Figuren viser at reduksjonen i formuesskatten, målt som andel av bruttoinntekten, er spesielt fordelaktig for trygdede sammenlignet med selvstendig næringsdrivende og særlig lønnstakere. Formuesskattereduksjonen er også relativt stor for selvstendig næringsdrivende, særlig blant de 10 pst. med høyest bruttoinntekt. Lønnstakere får gjennomgående en lavere skattereduksjon enn de andre gruppene. Samlet får trygdede redusert formuesskatten med gjennomsnittlig 1 300 kroner (en reduksjon på 0,9 prosentpoeng målt ift. bruttoinntekten). Til sammenligning blir formuesskattereduksjonen i gjennomsnitt om lag 2 100 kroner for næringsdrivende (0,6 prosentpoeng) og 600 kroner pr. lønnstaker (0,2 prosentpoeng).

Figur 14.3 viser den isolerte skattereduksjonen av å avvikle fordelsbeskatningen på bolig fordelt etter sosioøkonomisk status og desiler. Også her er reduksjonen målt i forhold til størrelsen på bruttoinntekten. Figuren viser at avviklingen av fordelsbeskatningen av egen bolig er spesielt fordelaktig for trygdede, unntatt i desil 1. Det skyldes at mange trygdede i den laveste inntektsgruppen ikke betaler skatt. Skattelettelsen for trygdede er om lag 400 kroner i gjennomsnitt (om lag 0,3 prosentpoeng i forhold til bruttoinntekten). Til sammenligning er skattelettelsen om lag 400 kroner i gjennomsnitt for lønnstakere (0,2 prosentpoeng) og 500 kroner for næringsdrivende (0,2 prosentpoeng).

14.4 Inntektsforhold i befolkningen

Tabell 14.3 gjengir hovedposter fra selvangivelsesregnskapet for 2002 for personer 17 år og over. Tabellen viser sammensetningen av inntekter, fradrag og utlignet skatt for alle personer og fordelt etter samlet bruttoinntekt. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås selvangivelsesregister, som er en totaltelling basert på leverte selvangivelser.



Figur 14.3 Reduksjon i inntektsskatt som andel av bruttoinntekt ift. gjeldende regler for 2004 ved avvikling av fordelsskatten på egen bolig. Fordelt etter sosioøkonomisk status. Prosentpoeng

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Inntekt i denne statistikken er følgelig basert på innrapporterte skattemessige størrelser. I den grad faktiske inntekter avviker fra de skattemessige størrelsene, vil dette ikke fanges opp i denne statistikken.

Gjennomsnittlig bruttoinntekt i 2002 var 262 800 kroner. Hoveddelen av denne bruttoinntekten kommer fra lønnsinntekter, som i gjennomsnitt utgjorde 68 pst. Lønnsinntekter utgjør størstedelen av bruttoinntekten for alle inntektsgrupper, unntatt for dem med over 1 mill. kroner i bruttoinntekt. For disse utgjør kapitalinntekter i gjennomsnitt den største andelen med 51 pst. Det er særlig inntekter fra aksjer som er stor for denne gruppen.

For lavere inntektsgrupper utgjør trygdeytelser og pensjoner en viktig del. For personer med en bruttoinntekt mellom 100 000 og 200 000 kroner, utgjorde ytelser fra folketrygden og pensjoner i gjennomsnitt 49 pst.

Innslag av fradrag varierer også i de ulike inntektsgruppene. I gjennomsnitt er minstefradraget det største fradraget for dem med en bruttoinntekt under 400 000 kroner, mens gjeldsrenter utgjør det største fradraget for dem med høyere bruttoinntekt. Sett i forhold til bruttoinntekten faller fradragene med inntekten. For personer med en bruttoinntekt under 100 000 kroner utgjør samlede fradrag i gjennomsnitt 48 pst. av bruttoinntekten. For

dem med bruttoinntekt over 1 mill. kroner utgjør samlede fradrag 17 pst. av bruttoinntekten.

Tabell 14.4 gir en oversikt over selvangivestall for 2002 for personer 17 år og eldre fordelt på de sosioøkonomiske gruppene lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og trygdede. Tabellen viser at selvstendig næringsdrivende i gjennomsnitt har høyest bruttoinntekt, med om lag 467 000 kroner. Om lag 78 pst. av bruttoinntekten deres kommer fra næringsinntekt. Trygdede har den laveste bruttoinntekten med et gjennomsnitt på om lag 177 000 kroner. I gjennomsnitt utgjør ytelser fra folketrygden og tjenstepensjonsordninger mv. 83 pst. av inntekten for trygdede. I gjennomsnitt kommer hele 90 pst. av bruttoinntekten til lønnstakere fra lønnsinntekt.

Målt som andel av bruttoinntekten, har alle tre gruppene om lag like store fradrag. Fradragene for selvstendige næringsdrivende og trygdede utgjør i gjennomsnitt om lag 24 pst., mens de utgjør om lag 26 pst. for lønnstakere. Fradragene er likevel noe ulikt sammensatt. Minstefradraget utgjør hoveddelen av fradragene for lønnstakere og trygdede. For lønnstakere er også fradrag for renter av gjeld relativt viktig og utgjør om lag 8 pst. av bruttoinntekten. For selvstendig næringsdrivende er det særlig fradrag for renter av gjeld som er viktig. I gjennomsnitt utgjør denne 11 pst. av bruttoinntekten.

Tabell 14.3 Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre for 2002, etter bruttoinntektens størrelse. Gjennomsnitt i prosent av bruttoinntekt

	Bruttoinntekt (kroner)								
	Alle personer	–99 999	100 000 – 199 999	200 000 – 299 999	300 000 – 399 999	400 000 – 499 999	500 000 – 749 999	750 000 – 999 999	1 mill. kroner og over
Bruttoinntekt (kroner)	262 800	49 200	149 000	250 300	343 000	442 300	593 400	851 700	2 291 600
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lønn	67,7	48,8	42,5	73,8	84,2	82,4	77,8	69,2	29,0
Pensjonsinntekter	15,9	43,7	49,3	18,6	6,9	4,8	3,6	2,7	1,6
Næringsinntekter	6,3	2,6	3,2	3,7	4,9	7,6	10,3	13,4	13,6
Kapitalinntekter .	9,2	4,9	4,8	3,6	3,6	4,6	7,0	12,3	51,4
Andre inntekter .	0,9	0,2	0,2	0,3	0,3	0,7	1,2	2,4	4,4
Fradrag	26,4	47,8	29,7	28,6	27,0	25,0	22,1	19,5	16,5
Minstefradrag . .	13,3	38,2	21,7	16,7	12,2	9,2	6,7	4,6	1,6
Reiseutgifter . . .	0,6	0,2	0,3	0,7	1,0	0,9	0,7	0,4	0,1
Pensjonspremie, privat og offentlig	0,4	0,0	0,2	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1
Foreldrefradrag .	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,2
Underskudd i næring, inkl. tidligere års underskudd	0,9	1,8	0,5	0,4	0,5	0,6	0,9	1,2	3,5
Underholdsbidrag, kårytelser o.l. . . .	0,5	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,2
Innbet. til individuell pensjonsavtale	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Renter av gjeld . .	7,6	4,7	4,4	7,4	9,4	9,7	9,3	8,4	5,3
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskapet . .	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
Andre fradrag . .	2,1	1,6	1,0	1,2	1,6	2,3	2,7	3,4	5,5
Alminnelig inntekt	73,6	52,4	70,3	71,4	73,0	75,0	77,9	80,5	83,5
–Særfradrag	1,6	6,9	6,0	1,5	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	71,9	45,3	64,2	70,0	72,5	74,7	77,7	80,3	83,4
Sum bruttoskatt . .	26,1	10,8	18,2	23,3	26,2	29,8	33,3	36,1	34,4
–Sum fradrag i skatt	1,8	2,4	1,9	0,3	0,2	0,4	0,8	1,9	11,3
Nettoskatt ¹	24,4	8,3	16,2	23,0	25,9	29,4	32,5	34,2	23,1
Antall bosatte 17 år og eldre	3 528 680	636 555	907 194	896 775	599 728	233 257	173 146	43 873	38 152

¹ Utlignet inntekts- og formuesskatt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.4 Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre for 2002, etter sosioøkonomisk status. Gjennomsnitt i kroner og prosent av bruttoinntekten

	Lønnstakere		Trygdede		Selvstendig næringsdrivende	
	Kroner	Prosent	Kroner	Prosent	Kroner	Prosent
Bruttoinntekt	338 200	100,0	176 700	100,0	467 000	100,0
Lønn	302 600	89,5	7 000	4,0	30 800	6,6
Pensjonsinntekter	5 400	1,6	146 900	83,1	7 100	1,5
Næringsinntekter	2 600	0,8	1 200	0,7	365 300	78,2
Kapitalinntekter	25 800	7,6	20 200	11,4	52 700	11,3
Andre inntekter	1 800	0,5	1 400	0,8	11 100	2,4
Frdrag	88 700	26,2	42 800	24,2	113 700	24,3
Minstefradrag	42 000	12,4	31 900	18,1	11 900	2,5
Reiseutgifter	2 900	0,9	0	0,0	500	0,1
Pensjonspremie, privat og offentlig	2 000	0,6	0	0,0	400	0,1
Foreldrefradrag	2 200	0,7	100	0,1	1 600	0,3
Underskudd i næring, inkl. tidligere års underskudd	1 900	0,6	1 300	0,7	15 000	3,2
Underholdsbidrag, kårytelser o.l.	1 800	0,5	300	0,2	2 100	0,4
Innbet. til individuell pensjonsavtale	400	0,1	100	0,1	1 400	0,3
Renter av gjeld	28 300	8,4	5 300	3,0	53 200	11,4
Andelseiers andel av fradragsberettigede utgifter i boligselskapet	800	0,2	1 100	0,6	400	0,1
Andre fradrag	5 900	1,7	2 500	1,4	26 900	5,8
Alminnelig inntekt	249 500	73,8	133 900	75,8	353 300	75,7
–Særfradrag	700	0,2	15 100	8,5	800	0,2
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	248 800	73,6	118 800	67,2	352 500	75,5
Sum bruttoskatt	93 900	27,8	33 400	18,9	144 900	31,0
–Sum fradrag i skatt	4 800	1,4	4 500	2,5	7 900	1,7
Nettoskatt ¹	89 100	26,3	28 900	16,4	137 000	29,3
Antall bosatte 17 år og eldre	1 989 545		917 268		141 403	

¹ Utlignet inntekts- og formuesskatt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

14.5 Administrative konsekvenser for skattyterne og ligningsmyndighetene

Departementet har i arbeidet med skattereformen lagt vekt på forenklingshensyn for å begrense næringslivets rapporteringsplikter og kostnadene knyttet til å administrere skattesystemet. Det foreslås flere store endringer med administrative kon-

sekvenser for både skattyterne og ligningsmyndighetene. De viktigste endringene i dette perspektivet er innføringen av aksjonærmodellen for personlige aksjonærer, skjermingsmodellen for enkeltpersonforetak og deltakerlignede selskaper, og fritaksmodellen for aksjegevinster og -utbytte innen selskapssektoren.

Aksjonærmodellen vil isolert sett stille relativt store krav til innrapportering av opplysninger fra

de utdelende selskaper og deres aksjonærer. Det er nødvendig for å sikre riktig skjerming av aksjeutbytte og korrekt skattemessig behandling av aksjegevinster og -tap. På den andre siden gjør aksjonærmodellen det mulig å avvikle gjeldende delingsmodell for aktive aksjonærer. Godtgjørelsessystemet for aksjeutbytte og RISK-systemet for beregning av aksjegevinster og -tap vil også kunne avskaffes.

Gjeldende RISK-regler (RISK=Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital) skal hindre økonomisk dobbeltbeskatning av tilbakeholdt overskudd ved å oppregulere skattemessig inngangsverdi med tilbakeholdt skattlagt overskudd ved beregning av aksjegevinster og -tap. Reglene er svært kompliserte, og medfører omfattende rapporteringsplikter både for selskapene og aksjonærene. Samlet sett legger departementet til grunn at innføringen av aksjonærmodellen til erstatning for delingsmodellen, godtgjørelsessystemet og RISK-systemet ikke vil medføre økt administrativ belastning verken for selskapene eller aksjonærene.

For ligningsmyndighetene stiller aksjonærmodellen store krav til informasjonsbehandling og kontroll, jf. avsnitt 8.5.7. Departementet viser imidlertid til at det fra og med inntektsåret 2004 ble opprettet et sentralt aksjonærregister som omfatter aksjer i norske aksjeselskap. Dette registeret kan etter departementets syn tilpasses slik at den nødvendige informasjon kan lagres, og de nødvendige beregninger kan foretas maskinelt. På usikkert grunnlag anslår departementet at kostnadene for ligningsmyndighetene til nødvendige tilpasninger av aksjonærregisteret, opplæring m.m. vil isolert sett beløpe seg til om lag 28 mill. kroner. Et velfungerende aksjonærregister som tilpasses aksjonærmodellens behov vil avhjelpe kompleksiteten i systemet, både for ligningsmyndighetene og skattyterne. Avviklingen av delingsmodellen og avskaffelse av godtgjørelses- og RISK-systemet medfører i tillegg betydelige forenklinger for ligningsmyndighetene.

For deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak foreslår departementet en skatt ved opptjening med skjerming (skjermingsmodellen) etter lignende prinsipper som i aksjonærmodellen. Den uskjermede delen av inntekten beskattes som personinntekt, jf. kapittel 9. Denne modellen vil erstatte gjeldende delingsmodell for disse foretaksformene. Fordi det ikke stilles krav til at eierne er aktive, vil modellen omfatte noen flere skattytere enn gjeldende delingsmodell. På den annen side vil dette redusere kontrollproblemene betydelig sammenlignet med dagens delingsmodell. Skjermingsmodellen innebærer videre at det ikke

lenger vil være behov for å skille mellom såkalte liberale og ikke-liberale yrker. De foreslåtte reglene for beregning av skjermingen vil etter departementets syn også være enklere å praktisere både for skattyterne og ligningsmyndighetene sammenlignet med dagens delingsregler.

Regjeringen foreslår at det innføres skattefritak for utbytte og aksjegevinster (aksjeinntekter) som opptjenes av aksjeselskaper, samtidig som fradragsretten for selskapenes aksjetap bortfaller. Fritaksmodellen er nærmere omtalt i kapittel 10. Fritaksmodellen vil være en klar forenkling for selskapene. Den vil medføre at RISK-reglene, med svært kompliserte beregningsregler og omfattende rapporteringsrutiner, kan avvikles også innen selskapssektoren, og dermed kan oppheves i sin helhet. Videre medfører fritaksmetoden at hovedregelen blir skattefrihet for utbytte mottatt fra utenlandske aksjeselskaper. Dette vil også medføre en betydelig forenkling, sammenlignet med å anvende dagens regler for skattefradrag (kredit) for utenlandsk kildeskatt og skatt betalt av utenlandsk datterselskap. Kreditreglene er svært kompliserte og stiller betydelige krav til dokumentasjon. I tillegg vil fritaksmodellen i en del tilfeller kunne forenkle omorganisering av selskapsstrukturer betydelig, med reduserte transaksjonskostnader for næringslivet som resultat.

Også for ligningsmyndighetene vil fritaksmodellen medføre en betydelig forenkling, både mht. fastsetting av skattepliktig inntekt og kontroll. Departementet vil vurdere visse begrensninger i skattefritaket med sikte på å redusere incentivene til uønskede tilpasninger. Dette kan isolert sett gi en viss økning i de administrative kostnadene. Samlet sett vil likevel fritaksmodellen forenkle regelverket betydelig og gi store administrative besparelser.

I tillegg til systemendringene nevnt ovenfor omtaler departementet i kapittel 6 en rekke mulige endringer i fastsetting av skattegrunnlaget i personbeskatningen. På dette området er det et betydelig potensial for forenkling av skattereglene med muligheter for administrative besparelser. Departementet vil vurdere de ulike ordningene i forbindelse med gjennomføringen av skattereformen i de enkelte budsjettene.

Samlet sett legger departementet til grunn at forslaget til skattereform vil gi et godt grunnlag for forenklinger og mer oversiktlige skatteregler. Oppfølgingen av skattereformen og den konkrete utformingen av skattereglene vil få stor betydning for næringslivet. Departementet vil i det oppfølgende arbeidet legge vekt på å ivareta forenklingens hensyn og begrense skjembabyrdene for næringsli-

vet, og på at konsekvensene av de reglene som fremmes, blir godt utredet. I den forbindelse vil Finansdepartementet samarbeide med Nærings- og handelsdepartementet, som også administrerer Regjeringens kompetansesenter for konsekvensutredninger (ORAKEL).

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 26. mars 2004 om skattereform blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Skattemessig behandling av selskap og aksjonær i noen utvalgte land

1 Innledning

I dette vedlegget gis det en oversikt over gjeldende internrettslige regler for beskatning av selskap og aksjonær i en del europeiske land det er naturlig at Norge sammenlignes med. Fremstillingen omhandler skattereglene i Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, Storbritannia, Frankrike og Nederland, jf. avsnitt 2 – 8.

For hvert land er det redegjort for den generelle inntektsbeskatningen av aksjeselskaper og av fysiske personer. Det redegjøres særskilt for beskatning av aksjeinntekter som oppebæres av henholdsvis personlig aksjonær og selskapsaksjonær, herunder eventuelle regler for å forebygge dobbeltbeskatning av selskap og aksjonær. Hovedfokus er på de tilfellene selskap og aksjonær tilhører samme land, men i en viss grad omtales også utbytte og gevinster på utenlandske aksjer.

For enkelte land behandles også regler som skal håndtere uønskede incentiver til å omklassifisere arbeidsavkastning til utbytte som følge av forskjeller i beskatningen av aksjeinntekt og personinntekt. Det redegjøres særskilt for reformprosesser som er iverksatt eller gjennomført på området for beskatning av selskap og aksjonær.

2 Sverige

2.1 Inntektsbeskatning av selskap

Den formelle selskapsskattesatsen i Sverige er 28 pst. Generelle avsetningsmuligheter åpner imidlertid for å utsette beskatningen av deler av selskapets inntekter slik at den effektive skattesatsen reduseres til om lag 26,5 prosent.

Skattesatsen på 28 pst. gjelder uansett om inntekten beholdes i selskapet eller deles ut til aksjonærene. Utbytte er ikke fradragsberettiget hos selskapet.

2.2 Inntektsbeskatning av fysiske personer

Sverige har et todelt inntektsskattesystem (tosatsmodell) for fysiske personer som innebærer at kapitalinntekt beskattes annerledes enn arbeids- og næringsinntekt.

Arbeids- og næringsinntekt beskattes med en basisskattesats som varierer fra 27,5 til 33,3 pst. avhengig av i hvilken kommune skattyteren bor. Inntekter over ca. 300 000 svenske kroner pålegges i tillegg en nasjonal skatt på 20 pst., og inntekter ut over ca. 450 000 svenske kroner pålegges en ytterligere skatt på 5 pst. Høyeste marginalsatt for arbeids- og næringsinntekter er dermed rundt 55 pst.

Arbeidsgiver betaler arbeidsgiveravgift av arbeidsinntekter med 32,7 pst. av bruttolønnen. For næringsinntekter påløper en ekstraavgift på 30,9 pst. som til en viss grad kan anses som en trykdeavgift.

Kapitalinntekter og kapitalgevinster, inkludert utbytte og aksjegevinster, blir skattlagt med en flat sats på 30 pst. Skatteplikten for aksjegevinster gjelder uavhengig av investeringens størrelse og eiertiden før realisasjon. Kapitaltap og kapitalutgifter kan føres til fradrag mot kapitalinntekter og kapitalgevinster.

Netto negativ kapitalinntekt og kapitalgevinst kan på nærmere vilkår anvendes til å redusere skatten på arbeids- og næringsinntekt. Dette skjer ved at inntil 30 pst. av underskuddet trekkes fra i skatt på arbeids- og næringsinntekt. Hvis underskuddet utgjør mer enn 100 000 svenske kroner, kan bare 70 pst. av den overskytende andelen anvendes til skattereduksjon som nevnt.

2.3 Beskatning av selskap og personlig aksjonær

I tillegg til at selskapet må betale skatt av overskuddet må aksjonærene som hovedregel betale skatt på utbytte fra selskapet (klassisk økonomisk dob-

beltbeskatning). Den samlede skattebelastningen blir om lag 50 pst. (28 pst. på selskapets hånd og deretter 30 pst. på aksjonærens hånd av utdelt overskudd etter skatt.)

For privatpersoner er utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper skattefritt opp til et visst beløp. Grensen for skattefritt utbytte fastsettes i denne sammenheng på bakgrunn av blant annet kostprisen på aksjene og rentenivået på statsobligasjoner. Det gjelder tilsvarende regler om skattefritak for deler av gevinsten på ikke-børsnoterte aksjer.

Den marginale skattebelastningen på arbeidsinntekter er høyere enn for kapitalinntekter. Det er derfor innført regler som skal forhindre at det som i realiteten er betaling for arbeid tas ut og beskattes som kapitalinntekt. Disse reglene gjelder for aksjer i såkalte «fåmansföretag», dvs. selskap der et fåtall av aksjonærene har kontroll over mer enn 50 pst. av de stemmeberettigede aksjene.

Utbytte fra «fåmansföretag» ut over en nærmere bestemt normalavkastning skattlegges som arbeidsinntekt for aksjonæren. Normalavkastningen beregnes på grunnlag av aksjenes kostpris. Beregnet avkastning som er høyere enn utdelt utbyttebeløp kan fremføres til senere år.

Halvparten av eventuell gevinst en aktiv aksjonær oppnår ved salg av aksjer i et «fåmansföretag» skal beskattes som arbeidsinntekt, men likevel slik at det ikke kan tilordnes arbeidsinntekt på denne måten ut over en grense på i underkant av 4 mill. svenske kroner. Det skal i denne forbindelse tas hensyn til eventuelt ubenyttet oppspart normalavkastningsbeløp.

2.4 Beskatning av selskap og selskapsaksjonær

Sverige har nylig gjennomført endringer i beskatningen av aksjeselskapers kapitalgevinster og utbytteinntekter. De seneste regelendringene trådte i kraft 1. juli 2003.

Selskapsinntekt, som beskattes med 28 pst., inkluderer kapitalinntekter, herunder i hovedregelen også utbytte og aksjegevinster.

For å unngå kjedebeskatning av selskapsinntekt er utbytte fra aksjer i selskaper som anses å være næringsbetingede skattefritt. Unoterte aksjer anses alltid å være næringsbetingede, mens det for børsnoterte aksjer normalt stilles vilkår om at selskapet innehar minst 10 pst. av stemmene i det utdelende selskapet. Næringsbetingedet aksjeinnehav kan også foreligge der stemmeandelen er lavere enn 10 pst., forutsatt at selskapet kan godtgjøre at eierinteressen er nødvendig av hensyn til

selskapets virksomhet. Skattefritaket gjelder også utbytte fra utenlandske selskaper.

Tidligere var det ikke skattefritak for aksjegevinster etter samme modell som for utbytte. Dette medførte at selskaper som ønsket å selge aksjer i et underliggende selskap kunne se seg tjent med å ta ut et (skattefritt) utbytte før salget, for på denne måten søke å oppnå en bedre stilling i skatteoppgjøret ved aksjesalget. Slike tilpasninger var imidlertid utsatt for en viss eksponering, blant annet indikerer rettspraksis at det ikke forelå fradragsrett for tap ved realisasjon av aksjer som hadde oppstått som følge av forutgående overdreven skattefri utbytteutdeling.

Gevinst ved aksjeselskapers realisasjon av næringsbetingede aksjer i andre selskaper er nå skattefri. Det stilles for børsnoterte aksjer krav om at de er eid minst ett år. For aksjer som ikke omfattes av fritaket foretas ordinær beskatning med 28 pst. Det gjelder visse regler som er påkrevd for å hindre misbruk av skattefritaket, blant annet for å forhindre handel med tomme selskaper innen selskapssektoren, jf. meldingens avsnitt 10.4.3.2.

For tap på aksjer avskjæres fradragsretten i den grad motsvarende gevinst ville vært fritatt for beskatning. Tap på aksjer kan bare fradragsføres i skattepliktige gevinster på eierandeler i andre selskaper. Tap ved konserninterne aksjeoverføringer er aldri fradragsberettiget.

3 Finland

Den finske regjeringen la 13. november 2003 fram et forslag til skattereform med forventet virkning fra 2005. Forslaget er basert på anbefalingene fra en regjeringsutnevnt arbeidsgruppe som la fram innstillingen *Beskatningen i en internasjonell omvärld* høsten 2002. Nedenfor beskrives dagens finske regler, mens skattereformen omtales nærmere i avsnitt 3.5.

3.1 Inntektsbeskatning av selskap

Finske selskaper beskattes med en flat skattesats på 29 pst. Det har helt siden den finske skattereformen i 1993 vært sammenfall mellom selskapskattesatsen og satsen for beskatning av kapitalinntekter på fysiske personers hånd, jf. avsnitt 3.2.

Utbytte er ikke fradragsberettiget i selskapets inntekt. Det påvirker ikke inntektsbeskatningen av selskapet hvorvidt inntekten akkumuleres i selskapet eller deles ut, jf. likevel reglene om supplerende beskatning under avsnitt 3.3.

Tabell 1.1 Statsskattesatser i Finland. 2003

Inntekt i euro	Sats
Inntil 11 600	–
11 600 – 14 400	12 pst.
14 400 – 20 000	16 pst.
20 000 – 31 200	22 pst.
31 200 – 55 200	28 pst.
55 200-	35 pst.

Kilde: Det finske finansdepartementet

3.2 Inntektsbeskatning av fysiske personer

Også Finland har en tosats-modell for inntektsbeskatning av fysiske personer.

Personinntekt ilegges statsskatt med progressive satser, jf. tabell 1.1.

I tillegg pålegges personinntekt kommuneskatt med flat sats som varierer fra kommune til kommune. For 2003 lå satsene for kommuneskatten i intervallet 15,5 pst. – 20,2 pst., med ca. 18 pst. som landsgjennomsnitt. Det betales også helseforsikring med ca. 1,5 pst., arbeidsledighetsforsikringsavgift med 0,2 pst. og pensjonsavgift med 4,6 pst.

Netto kapitalinntekter, herunder utbytte, kapitalgevinster og visse renteinntekter beskattes med 29 pst. Dersom det oppstår negative netto kapitalinntekter, kan 29 pst. av underskuddet føres til fradrag i skatt på personinntekt, likevel som hovedregel begrenset oppad til 1 400 euro.

Aksjegevinster er skattepliktige uavhengig av eiertid mv. Gevinst beregnes i hovedregelen som vederlag med fradrag for kostpris og eventuelle transaksjonskostnader, jf. dog avsnitt 3.3.

Aksjetap kan bare føres til fradrag i gevinster ved realisasjon av formuesobjekter samme inntektsår, eventuelt i de tre påfølgende inntektsår. Aksjetap kan således ikke trekkes fra direkte i kapitalinntekter som for eksempel utbytte og renteinntekter.

3.3 Beskatning av selskap og personlig aksjonær

Økonomisk dobbeltbeskatning av utbytte unngås ved et godtgjørelsessystem tilsvarende det norske. Så lenge det er sammenfall mellom skattesatsen for selskaper og skattesatsen for kapitalinntekter, medfører godtgjørelsessystemet at utbytte fra finsk selskap i realiteten er fritatt fra beskatning på finsk aksjonærs hånd. Det forutsettes her at ikke utbytte blir omklassifisert til personinntekt, jf. ned-

enfor. Dersom godtgjørelsesfradraget ikke kan nyttiggjøres, får aksjonærene rett til utbetaling fra det offentlige.

En forutsetning for godtgjørelsessystemet er at utbyttet som deles ut består av inntekt som er beskattet på det utdelende selskaps hånd. For å sikre oppfyllelse av denne forutsetningen, er det innført regler om supplerende beskatning («complementary tax»). I utgangspunktet fordrer disse reglene at selskap som deler ut utbytte må ha betalt en faktisk inntektsskatt for det aktuelle inntektsår som er høyere enn en minimumsskatt fastsatt til 29/71 av utbytteutdelingen. Dersom den faktiske skatten er høyere enn den beregnede minimumsskatten oppstår ingen plikt til å svare suppleringskatt, og differansen vil kunne fremføres og krediteres mot suppleringskatt i de 10 påfølgende inntektsår. Fremføringsadgangen er betinget av at ikke mer enn halvparten av selskapets aksjer skifter eier. For det tilfelle at den faktiske skatten er lavere enn den beregnede minimumsskatten, vil det oppstå en tilsvarende plikt for selskapet til å betale suppleringskatt, med mindre suppleringskatten blir gjenstand for kreditering som følge av at selskapet har akkumulert beskattet inntekt gjennom de 10 siste inntektsår.

Godtgjørelsessystemet gjelder bare for utbytte på aksjer i innenlandske selskaper (med unntak av utbytte fra Irland, der rett til godtgjørelse er hjemlet i skatteavtalen). Det medfører at utbytte fra utenlandske selskaper som hovedregel skattlegges.

Aksjegevinster beskattes uavhengig av om gevinsten omfatter inntekter som alt er beskattet hos selskapet eller ikke. For fysiske personer gis det imidlertid skattelettelse ved at kostprisen alltid kan settes til minst 20 pst. av salgsprisen. Ved realisasjon av aksjer som har vært eid i mer enn 10 år, kan kostprisen alltid settes til minst 50 pst. av salgsprisen. Den beregnede inngangsverdien kan benyttes selv om den virkelige kostprisen er lavere. Dersom virkelig kostpris er høyere, benyttes denne. I forhold til aksjer som har lav kostpris og som har vært eid i mer enn 10 år ved realisasjon, innebærer reglene om sjablonmessig fastsettelse av kostprisen at den effektive skattesatsen reduseres ned mot 14,5 pst.

For personer som ikke har andre personinntekter, kan det for relativt lave utbetalinger være fordelaktig å motta lønn fremfor utbytte, som følge av at skattebelastningen for lønnsinntekter da er lavere enn den samlede skattebelastningen for utbytte. Der lønnsinntekter skal beskattes med marginalskattesatsen for personinntekt kan det imidlertid fremstå som fordelaktig å motta utbytte

i stedet for lønn. Derfor er det gitt regler som skal motvirke at arbeidsavkastning omdannes til kapitalinntekt. Utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper (både finske og utenlandske) skal beskattes som personinntekt i den grad samlet utbytte for det aktuelle inntektsåret overstiger 13,5 pst. av aksjenes verdi. For aksjer i finske selskaper settes verdien i denne sammenheng til aksjenes netto skattemessige formuesverdi. Det gjelder egne verdsettelsesprinsipper for meglerlistede og OTC-listede aksjer og for aksjer i selskaper som er hjemmehørende i utlandet. Deling mellom personinntekt og utbytteinntekt skal foretas uavhengig av hvor mange aksjonærer det er i selskapet, og uavhengig av om noen av aksjonærene er aktive eller ikke. Ubenyttet utbytteramme kan ikke fremføres til senere inntektsår.

Utbytte fra børsnoterte selskaper regnes alltid som kapitalinntekt.

3.4 Beskatning av selskap og selskapsaksjonær

Aksjeselskapers plikt til å svare inntektsskatt med 29 pst. omfatter i utgangspunktet også utbytte og aksjegevinster, både på aksjer i finske og utenlandske selskaper. Kapitaltap, herunder tap på aksjer, kan føres til fradrag i selskapets øvrige inntekter. Underskudd kan fremføres i inntil 10 år, forutsatt at eierskapet i selskapet ikke endres med mer enn 50 pst.

Kjedebeskatning av utbytte avverges etter en godtgjørelsesmetode, på tilsvarende måte som for utbytte som tilfaller fysiske personer, jf. avsnitt 3.3. Således vil utbytte som finske selskaper mottar i realiteten være fritatt fra beskatning. I motsetning til hva som er tilfelle for fysiske personer, får ikke selskapet rett til utbetaling fra det offentlige dersom det oppstår en situasjon med ubenyttet godtgjørelse. Selskapet kan imidlertid fremføre den ubenyttede godtgjørelsen til bruk i senere år.

Godtgjørelsesmetoden gjelder som nevnt ikke for utbytte fra utenlandske selskaper. Utgangspunktet er derfor at utbytte fra utlandet blir gjenstand for ordinær beskatning med 29 pst. Utbytte fra selskap hjemmehørende i skatteavtaleland er imidlertid fritatt fra beskatning i Finland, dersom det finske selskapet eier minst 25 pst. av aksjekapitalen eller har minst 10 pst. av stemmene. Skattefritaket er dels hjemlet i den nasjonale lovgivning og dels i skatteavtalene. Det er verdt å merke seg at det finske morselskapet lett kan bli pliktig til å betale suppleringskatt dersom det skattefrie utbyttet videreutdeles, jf. avsnitt 3.3.

Selskapers kapitalgevinster beskattes fullt ut som alminnelig selskapsinntekt med en sats på 29 pst. Det er ikke regler som forebygger økonomisk dobbeltbeskatning av den del av en aksjegevinst som har sin bakgrunn i økt beskattet inntekt i det underliggende selskap. Dette gjelder også ved overførsel mellom beslektede selskaper. Reglene som åpner for sjablonmessig fastsettelse av den skattemessige inngangsverdien på aksjer, jf. avsnitt 3.3, kommer bare til anvendelse for fysiske personer.

3.5 Forslag til finsk skattereform

I forslaget til skattereform er det lagt opp til en reduksjon av selskapsskattesatsen fra 29 pst. til 26 pst., mens det foreslås å redusere satsen for beskatning av kapitalinntekter fra 29 pst. til 28 pst.

Når det gjelder beskatning av kapitalgevinster for privatpersoner foreslås det en viss innstramning ved at muligheten til sjablonmessig fastsettelse av kostprisen ved realisasjon av aksjer som har vært eid i mer enn 10 år, jf. avsnitt 3.3, begrenses til 40 pst. av salgsprisen

De største endringene gjelder beskatning av utbytte. Det foreslås å avvikle godtgjørelsesmetoden både innenfor person- og selskapssektoren, og å innføre nye regler som skal gjelde likt uavhengig av om utbyttet kommer fra finsk eller utenlandsk selskap.

Av utbytte fra børsnoterte selskaper til privatpersoner foreslås det at 70 pst. skal beskattes som kapitalinntekt, mens de resterende 30 pst. skal være fritatt fra beskatning. Den effektive skattesatsen blir 19,6 pst. ($0,7 \times 28$ pst.). Denne fremgangsmåten har paralleller til den tyske modellen med beskatning av halvparten av utbytteinntektene, jf. avsnitt 5.3.

Det foreslås at utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper i stor grad skal være fritatt fra beskatning. Skattefritaket vil gjelde årlig utbytte opp til et beløp tilsvarende 9 pst. av aksjens verdi, men slik at den enkelte aksjonær maksimalt kan motta 90 000 euro som skattefritt utbytte pr. inntektsår. Det synes å være lagt opp til at aksjeverdien som skal anvendes ved beregning av skjermingsrenten, skal fastsettes på tilsvarende måte som i dagens system, jf. avsnitt 3.3.

Årlig utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper ut over maksimalbeløpet på 90 000 euro, men innenfor skjermingsrenten, vil bli beskattet på samme måte som utbytte fra børsnoterte selskaper.

Av utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper som overskrider skjermingsrenten, skal 70 pst. beskattes som personinntekt.

Reformforslaget åpner ikke for at ubrukt skjerming skal kunne fremføres til bruk senere år. I dette ligger at utelatt utbytteutdeling ett år ikke vil øke grunnlaget for skattefri utbytteutdeling i påfølgende år.

Når det gjelder selskapssektoren skisseres et system der utbytte i hovedregelen skal være fritatt fra beskatning. For å unngå tilpasningsmuligheter der privatpersoner sluser utbytte fra børsnoterte aksjer via ikke-børsnoterte selskaper vurderes det å innføre en regel om at selskaper skal være skattepliktig for utbytte på porteføljeinvesteringer, eventuelt bare for utbytte fra børsnoterte selskaper.

4 Danmark

4.1 Inntektsbeskatning av selskap

Skattesatsen for aksjeselskap i Danmark er 30 pst., uavhengig av om inntekten forblir i selskapet eller deles ut som utbytte. Utbytte er ikke fradragsberettiget i selskapets inntekt.

4.2 Inntektsbeskatning av fysiske personer

I Danmark sondres det mellom personinntekt (omfattende blant annet lønn og virksomhetsinntekt), kapitalinntekt og aksjeinntekt. Summen av personinntekt og netto kapitalinntekt (positiv eller negativ) er gjenstand for beskatning til kommune/fylke (etter at et personlig bunnfradrag er fratrukket). Beskatningen til kommune/fylke skjer med en flat sats som varierer mellom 29,3 pst. og 36 pst. (eksklusive kirkeskatt), avhengig av hvor skattyter er bosatt. Grunnlaget for statsskatten er personinntekt med tillegg av netto positiv kapitalinntekt. Den statlige skatten er progressiv, med følgende satsstruktur for inntektsåret 2003:

- Bunnskatt på 5,5 pst. svares av hele beløpet (fratrasket bunnfradrag).
- Mellomskatt på 6 pst. kommer i tillegg til bunnskatt for inntekt over 198 000 danske kroner.
- Toppskatt på 15 pst. kommer i tillegg til bunnskatt og mellomskatt for inntekt over 295 300 danske kroner.

En skattebegrensningsregel skal sørge for at den samlede marginale inntektsskattesatsen ikke overskrider 59 pst.

Det skal videre svares arbeidsmarkedsbidrag med 8 pst. og særlig pensjonssparing med 1 pst., beregnet på grunnlag av brutto lønnsinntekt. Disse avgiftene kommer imidlertid til fradrag i lønnsinn-

tekten som skal medregnes i grunnlaget for skatt til kommune/fylke og stat, slik at den høyeste marginalsatsen blir 62,3 pst.

Aksjeinntekt utgjør et eget skattegrunnlag som beskattes med 28 pst. av beløp opp til 41 100 danske kroner og med 43 pst. av overskytende beløp.

Utbytte på aksjer (både danske og utenlandske) anses som aksjeinntekt. Dersom selskapskatten medregnes, blir den marginale skattesatsen for utbytte 60,1 pst.

Gevinst på aksjer (både danske og utenlandske) som har vært eid i mindre enn tre år beskattes ikke som aksjeinntekt, men som kapitalinntekt med en marginalsats på 59 pst. Tap på aksjer som er realisert før det er gått tre år kan kun føres til fradrag mot gevinst på aksjer som er beholdt i mindre enn tre år.

Også gevinst på aksjer som har vært eid i tre år eller mer beskattes som kapitalinntekt, dersom det gjelder aksjer i utenlandsk finansielt selskap som er gjenstand for lav beskatning, eller dersom aksjonæren driver handel med aksjer.

For øvrig vil gevinst på aksjer som er beholdt i mer enn tre år i hovedregelen bli beskattet som aksjeinntekt, på linje med utbytte. Det gjelder imidlertid skattefritak for gevinst på børsnoterte aksjer eid i tre år eller mer, såfremt den totale verdien av personens beholdning av børsnoterte aksjer ikke har oversteget 129 500 danske kroner på visse tidspunkter i løpet av de siste tre årene før gevinsten realiseres.

Når det gjelder fradragsretten for tap på aksjer som har vært eid i tre år eller mer, gjelder følgende regler:

- Tap på uoterte aksjer som er beholdt i tre år eller mer kan fradragsføres mot aksjeinntekter, herunder også utbytteinntekter.
- Tap på børsnoterte aksjer beholdt i tre år eller mer kan kun komme til fradrag i gevinst på børsnoterte aksjer som også har vært i skattyterens eie i minst tre år. Det innrømmes imidlertid ikke fradrag dersom tilsvarende gevinst ville vært fritatt fra beskatning, jf. ovenfor.

4.3 Beskatning av selskap og personlig aksjonær

Det danske skattesystemet bygger på den klassiske modellen der selskap og aksjonær beskattes uavhengig av hverandre. Effekten av den økonomiske dobbeltbeskatningen reduseres imidlertid ved at utbytte og aksjegevinster til dels beskattes med reduserte satser eller endog er fritatt fra beskatning. Det vises til fremstillingen ovenfor i avsnitt 4.2.

Det danske systemet gir i utgangspunktet begrensede incentiver for skattytere til å foreta tilpasninger ved å ta ut vederlag for arbeidsinnsats i form av utbytte. Bakgrunnen for dette er at den marginale skattesatsen for lønn og den marginale samlede skattebelastningen for utbytte er relativt lik, med henholdsvis 62,3 pst. og 60,1 pst.

4.4 Beskatning av selskap og selskapsaksjonær

Når det gjelder beskatningen av utbytte oppebåret av selskap, er det av avgjørende betydning om selskapet som mottar utbyttet anses som morselskap eller ikke. Selskapet behandles som morselskap dersom det uavbrutt over en periode på minst ett år har en eierandel på minst 20 pst. i det underliggende selskapet.

Utbytte til morselskap er ikke skattepliktig. Derved unngås kjedebeskatning der utbytte utdeles gjennom flere ledd i en konsernstruktur. Skattefritaket gjelder også utbytte fra utenlandsk selskap til dansk morselskap.

Utbytte til selskap som ikke er morselskap blir beskattet ved at 66 pst. av utbyttet inkluderes i den skattepliktige inntekten. Dette omfatter også utbytte fra utenlandsk selskap. Selskapskattesatsen på 30 pst. medfører at den effektive skattesatsen for utbytte i dette tilfellet blir 19,8 pst. Det finnes imidlertid unntak som innebærer at utbytte beskattes fullt ut med en effektiv sats på 30 pst. Dette gjelder for utbytte på aksjer i utenlandsk finansielt selskap som er gjenstand for lav beskatning, eller dersom selskapet som mottar utbyttet driver handel med aksjer.

Aksjegevinster er skattefrie for aksjeselskaper dersom aksjene har vært eid av selskapet i over tre år. Hvis kravet til eiertid ikke er innfridd, blir gevinsten beskattet som selskapsinntekt med 30 pst. Ved realisasjon av aksjer i utenlandsk finansielt selskap som er gjenstand for lav beskatning, skal det foretas beskatning uavhengig av eiertid. Tilsvarende gjelder dersom selskapet som oppebærer gevinsten driver handel med aksjer.

Aksjetap er fradragsberettiget i den utstrekning tilsvarende gevinst ville vært skattepliktig, men bare i aksjegevinst. Aksjetap kan fremføres uten tidsbegrensning.

5 Tyskland

Tyskland holder på å gjennomføre en tre-trinns skattereform, som ble vedtatt i 2000. Et hovedformål med reformen er å stimulere den tyske økono-

mien. Dette gjøres blant annet ved å redusere skattesatsene.

Den delen av reformen som omfatter ligning av selskaper og kapitalinntekter inngår i det første trinnet, som ble gjennomført i 2001. Det er lagt opp til at de to siste trinnene skal gjennomføres i løpet av 2004. Dette omfatter blant annet reduksjon i skattesatsene for personlige skattytere.

5.1 Inntektsbeskatning av selskap

Etter reformen beskattes selskapsoverskudd med en føderal skatt på 25 pst., uavhengig av om overskuddet deles ut eller ikke. Utdelt utbytte kommer ikke til fradrag i selskapets inntekt. Det er besluttet at skattesatsen midlertidig skulle være 26,5 pst. for inntektsåret 2003. Bakgrunnen for dette er provenybehov for gjenoppbygging mv. etter flomkatas-trofen i Tyskland i 2002.

Det ilegges også en lokal skatt på selskapsoverskudd, i tillegg til den føderale inntektsskatten. Satsen varierer fra 15 – 20 pst. mellom ulike regioner, med et gjennomsnitt på ca. 16 pst.

Den effektive satsen blir noe lavere enn summen av den føderale og regionale satsen, da den regionale skatten trekkes fra inntektsgrunnlaget før den føderale skatten beregnes.

Hertil kommer en solidaritetsskatt som har til formål å finansiere oppbyggingen av gamle Øst-Tyskland etter gjenforeningen. Denne skatten utgjør 5,5 pst. av betalt føderal selskapskatt, dvs. 5,5 pst. av 25 pst.

Etter dette vil total skattesats på selskapsinntekt ligge rundt 39 pst., men med lokale variasjoner.

Tidligere var skattesatsen for tyske aksjeselskaper avhengig av om overskuddet ble beholdt i selskapet eller utbetalt til aksjonærene, i henhold til en split rate-modell. Inntekt som ble akkumulert i selskapet, ble beskattet med en høyere sats enn inntekt som ble utdelt til aksjonærene som utbytte (hhv. 40 pst. og 30 pst.).

5.2 Inntektsbeskatning av fysiske personer

Fysiske personer er skattepliktige for lønns-, virksomhets- og kapitalinntekter. Skattepliktig inntekt fremkommer ved å fastsette netto inntekt for alle inntektstyper og deretter legge disse sammen. Ved fastsettelsen av netto kapitalinntekt (inklusive renter og aksjeinntekter) gis et bunnfradrag. Det samlede skattegrunnlaget reduseres så med personlige fradrag.

Når reformen er gjennomført vil beskatning skje med en progressiv sats, varierende fra 15 pst.

til 42 pst. For inntektsåret 2004 vil høyeste sats gjelde for inntekter over 52 152 euro, mens bunnfradraget er 7 664 euro. Det ilegges også en solidaritetsskatt på 5,5 pst. som beregnes av utlignet skatt, samt sosiale avgifter. Reformen innebærer en betydelig lettelse av inntektsbeskatningen av personer.

Det er gitt særlige regler som innebærer at utbytte og aksjegevinster som fysiske personer oppbærer helt eller delvis er unntatt fra beskatning, jf. avsnitt 5.3.

5.3 Beskatning av selskap og personlig aksjonær

Ved reformen er den såkalte halv inntekt-metoden innført for beskatning av utbytte som personlig aksjonær mottar fra tysk eller utenlandsk selskap. Metoden innebærer at halvparten av det mottatte utbytte beskattes på aksjonærens hånd. Utbytte kan således bli gjenstand for delvis økonomisk dobbeltbeskatning.

Før reformen ble utbytte beskattet i henhold til en godtgjørelsesmetode, som var supplert med split rate-metoden, jf. avsnitt 5.1. Godtgjørelsesmetoden medførte at aksjonæren som mottok utbyttet fikk godskrevet selskapsskatten (30 pst.) som alt var betalt. Således ble utbyttet i realiteten gjenstand for en samlet effektiv skattebelastning lik den marginale skattesatsen som gjaldt for aksjonæren.

Fysiske personer er fritatt fra beskatning av gevinst på aksjer som har vært eid i minimum ett år, såfremt aksjonæren ikke har en vesentlig eierinteresse i selskapet. Grensen for hvilken eierinteresse som skal anses som vesentlig har blitt justert ned fra 10 pst. til 1 pst. i forbindelse med reformen. I de tilfeller vilkårene for skattefritak ikke foreligger, skal bare halvparten av gevinsten tas til beskatning i samsvar med halv inntekt-metoden. Reglene om gevinstbeskatning gjelder tilsvarende ved salg av aksjer i utenlandsk selskap.

Selskap der deltakerne har personlig ansvar (partnerships) er i hovedregelen gjenstand for deltakerligning (transparent). Det er nå innført regler som medfører at det kan oppnås utsatt beskatning av aksjegevinster som oppbæres av visse små og mellomstore selskaper med ubegrenset ansvar. Dette gjelder for gevinster opp til 500 000 euro. Utsatt beskatning forutsetter at det foretas reinvestering i nye aksjer, eventuelt i fast eiendom eller avskrivbare eiendeler. Reinvestering i aksjer må foretas innen en frist på to år.

5.4 Beskatning av selskap og selskapsaksjonær

Tysk aksjeselskap er i utgangspunktet ikke skattepliktig for utbytte. Derved unngås at inntekten blir gjenstand for kjedebeskatning. Utbytte var også i realiteten fritatt fra beskatning før skattereformen, men da som følge av en godtgjørelsesmetode.

Reglene for beskatning av utbytte er harmonisert, slik at de gjelder tilsvarende for utbytteinntekter fra aksjer i tyske selskaper og selskaper hjemmehørende i utlandet. Etter de nye reglene må selskapsaksjonærer inntektsføre et beløp tilsvarende 5 pst. av utbyttet (reversering av fradragførte utgifter). Utgifter relatert til utbyttet kan som hovedregel fradragføres.

Når det gjelder aksjegevinster som oppbæres av selskaper, er det generelle utgangspunktet at slike gevinster er unntatt fra beskatning. Også her er det innført regler som går ut på at 5 pst. av gevinsten skal inntektsføres. Utgifter selskapet har pådratt seg for å opptjene gevinsten kan komme til fradrag.

Det finnes visse restriksjoner for å hindre misbruk av skattefritaket for selskapers aksjegevinster. Finansinstitusjoner og selskaper som yter finansielle tjenester kan på nærmere vilkår bli skattepliktige for aksjegevinster. Før reformen var hovedregelen at aksjegevinster skulle beskattes som selskapsinntekt.

Reglene om beskatning av aksjegevinster gjelder også ved salg av aksjer i utenlandske selskaper.

6 Storbritannia

6.1 Inntektsbeskatning av selskap

I Storbritannia er selskapsskattesatsen progressiv, jf. tabell 1.2.

Som det fremgår er det stigende satser i to av inntektsintervallene, noe som ivaretas ved et særskilt fradragssystem («marginal relief»).

Utbytte er ikke fradragberettiget i selskapets inntekt. Det påvirker ikke inntektsbeskatningen av selskapet hvorvidt det foretas utbytteutdeling eller ikke.

6.2 Inntektsbeskatning av fysiske personer

Alle inntekter til fysiske personer inngår i utgangspunktet i ett grunnlag som, etter at det er gjort fradrag for personlig bunnfradrag, beskattes med følgende satser (2002–03):

- Startsets på 10 pst. for inntekter opp til £ 1 920
- Basissats på 22 pst. for inntekter fra £ 1 921 til £ 29 900
- Høy sats på 40 pst. for inntekter over £ 29 900

Arbeidsinntekter er gjenstand for arbeidsgiveravgift med 11,9 pst., mens arbeidstaker plikter å svare 10 pst. trygdeavgift av arbeidsinntekter opp til ca. £ 30 000.

Utbytte og aksjegevinster, herunder utbytte og gevinster på utenlandske aksjer, beskattes etter satsstrukturer som er forskjellig fra de øvrige inntektene.

Skattesatsen for utbytte varierer fra 10 pst. til 32,5 pst. Hvilken sats som skal benyttes avhenger av hvilket intervall vedkommendes totalinntekt ligger i (utbytte anses som den øverste delen av vedkommendes inntekt). Fysisk person som skal betale inntektsskatt etter startsets eller basissats (inntekter opp til og med £ 29 900) plikter å svare 10 pst. skatt av utbyttet, mens satsen for beskatning av utbytte er 32,5 pst. dersom personen har en totalinntekt som beskattes med høy sats. Det er imidlertid kreditregler som medfører at den effektive utbyttebeskatningen blir lavere enn 10 pst./32,5 pst., jf. avsnitt 6.3.

For aksjegevinster innrømmes et årlig fribeløp på £ 7 700 (2002–03). Aksjegevinster legges på toppen av personens øvrige inntekter og beskattes etter den alminnelige satsstrukturen, jf. ovenfor, dog slik at basisskattesatsen for aksjegevinster er 20 pst. (og ikke 22 pst.). Det er imidlertid særskilte regler som medfører at det innrømmes skattefritak for deler av gevinsten avhengig av aksjonærens eiertid, jf. avsnitt 6.3.

Gevinst på aksjer som er tegnet under «the enterprise investment scheme» (EIS) er på nærmere vilkår unntatt fra gevinstbeskatning. Fritaket gjelder bare for nyutstedte ordinære aksjer i min-

dre unoterte handelsselskaper (selskaper som i det vesentlige ikke driver annen virksomhet enn handelsvirksomhet). Det må være oppnådd EIS-lettelse og denne kan ikke være trukket tilbake i løpet av en treårsperiode etter aksjeemisjonen. Aksjonæren er ikke berettiget til lettelse i beskatningen dersom han er knyttet til selskapet gjennom arbeidsforhold eller som følge av størrelsen på aksjeholdningen. Ordningen er begrenset til årlige investeringer opptil £ 150 000 per person.

Gevinstskatt på alle typer aktiva (herunder aksjer) kan utsettes dersom gevinsten reinvesteres i aksjer i selskaper som kvalifiserer for EIS-ordningen. Det er i denne sammenheng ingen begrensning i størrelsen på lettelsen, men det er visse begrensninger mht. maksimumsbeløpet som kan investeres i ett EIS-selskap. Eventuell tilknytning til selskapet vil ikke diskvalifisere.

Hovedregelen er at kapitaltap kan føres mot kapitalgevinst samme år. Tap kan fremføres uten tidsbegrensning mot senere kapitalgevinst. I spesielle tilfeller kan tap på aksjer i kvalifiserende handelsselskaper ervervet ved nyemisjon føres til fradrag i andre inntekter.

6.3 Beskatning av selskap og personlig aksjonær

Det fremgår av avsnitt 6.2 at utbytte og aksjegevinster beskattes med noe lavere satser enn det som gjelder for de øvrige inntekter, og at det i enkelte tilfeller innrømmes fritak fra eller utsettelse av aksjegevinstbeskatning.

Hertil kommer at det innrømmes kreditfradrag i skatt på utbytte. Skattekreditten utgjør 10 pst. av utbyttet med tillegg av kreditfradraget, og det er utbyttet med tillegg av kreditfradraget som tas til beskatning. I praksis er derfor skattekreditten 1/9 av det mottatte utbytte. For aksjonærer som kommer inn under den laveste utbytteskattesatsen på 10 pst., innebærer dette at utbyttet i realiteten er skattefritt, mens aksjonærer som rammes av den høye satsen på 32,5 pst. får redusert den effektive satsen til 25 pst.

Reglene om 10 pst. kredit kommer ikke til anvendelse for utbytte på aksjer i utenlandske selskaper. Det er heller ikke regler som åpner for at aksjonæren gis kredit for selskapsskatt betalt i utlandet av inntekten som ligger til grunn for utbyttet.

Aksjegevinster, herunder gevinster på aksjer i utenlandske selskaper, kan kvalifisere for såkalt «taper relief», som medfører at den skattepliktige delen av gevinsten reduseres avhengig av eiertiden før realisasjon. Ved innføring av disse reglene ble

Tabell 1.2 Selskapsskattesatser i Storbritannia. 2002–03.

Inntekt i £	Sats
Opp til 10 000	0 pst.
10 001 – 50 000	Stigende fra 0 pst. til 19 pst.
50 001 – 300 000	19 pst.
300 001 – 1 500 000	Stigende fra 19 pst. til 30 pst.
Over 1 500 000	30 pst.

Kilde: Inland Revenue

en tidligere ordning med indeksregulering av den skattemessige inngangsverdien opphevet, dog slik at indeksregulering fram til 1998 kan beholdes.

Innen «taper relief»-systemet kvalifiserer enkelte aksjer for større reduksjon av den skattepliktige gevinsten enn andre. For aksjer som kvalifiserer for den største lettelsen gjelder at gevinsten reduseres med 75 pst., forutsatt at aksjen har vært eid i 2 år eller mer før realisasjon. Til sammenligning er den maksimale gevinstreduksjonen for andre aksjer 40 pst., noe som først oppnås ved realisasjon etter en eiertid på 10 år. Den gunstigste skattemessige behandlingen gjelder for aksjer i handelsselskaper og holdingselskaper for grupper av slike selskaper, forutsatt at ingen av aksjene er børsnoterte og at selskapet ikke er datterselskap til et slikt selskap. Også aksjer i enkelte andre selskaper kan på visse vilkår kvalifisere for den største reduksjonsfaktoren.

Dersom vilkårene for full «taper relief» er til stede, vil det være skattemessig fordelaktig å akkumulere overskuddet i selskapet og eventuelt ta det ut i form av aksjegevinst i stedet for som utbytte

6.4 Beskatning av selskap og selskapsaksjonær

Kjedebeskatning unngås ved at utbytte fra et britisk selskap til et annet er unntatt fra beskatning. Det gis ikke skattekredit for utbytte som er fritatt fra beskatning.

Utbytte fra utenlandsk selskap omfattes ikke av skattefritaket. Imidlertid gis det innenfor visse rammer kredit for underliggende utenlandsk selskapsskatt som er betalt på inntekten som ligger til grunn for utbyttet, såfremt det britiske selskapet har en eierinteresse på minst 10 pst. Grunnlaget for slik kredit er dels i skatteavtaler og dels i den interne retten. Ved at det innrømmes slik kredit oppfyller Storbritannia på dette punktet EUs mordatterselskapsdirektiv (90/435/EEC).

Aksjegevinst som tilkommer et britisk selskap er som hovedregel skattepliktig etter selskapsskattesatsen. Ordningen med «taper relief» kommer ikke til anvendelse for aksjeselskaper, men selskaper kan isteden kreve indeksregulering av aksjenes skattemessige inngangsverdi. Tap på aksjer kan bare føres til fradrag i gevinster, eventuelt fremføres (uten tidsbegrensning) og avregnes mot gevinster i senere år.

Det er imidlertid nylig innført regler som medfører at gevinst på aksjer er fritatt fra beskatning dersom visse kumulative vilkår er oppfylt. Blant annet må det dreie seg om realisasjon av aksjer i handelsselskap (eller holdingselskap for en

gruppe av handelsselskaper), samt at selgende aksjonær selv er handelsselskap (eller selskap som inngår i en gruppe av handelsselskaper). Videre er skattefritak betinget av en eierinteresse på minst 10 pst. i det underliggende selskapet over en periode på 12 måneder som ikke begynner tidligere enn to år før salgstidspunktet.

Unntaket for gevinstbeskatning markerer en vesentlig omlegging av regelverket. Når vilkårene for skattefritak er oppfylt, vil britiske konsern bare bli beskattet en gang for overskudd, uavhengig av om overskuddet deles ut som utbytte eller tas ut i form av aksjegevinst. Før det ble vedtatt regler om skattefritak for aksjegevinster, var det en klar fordel å ta avkastning i form av utbytte fremfor aksjegevinst.

Beskatningen av aksjegevinster på britiske selskapers hånd er den samme uavhengig av om det gjelder gevinst på aksjer i britiske eller utenlandske selskaper.

7 Frankrike

I Frankrike er det vedtatt endringer i utbyttebeskatningen. Noen av regelendringene trådte i kraft 1. januar 2004, mens andre trer i kraft senere. Nedenfor redegjøres det for regelverket slik det gjelder for inntektsåret 2003, mens hovedtrekkene i reformen omtales i avsnitt 7.5.

7.1 Inntektsbeskatning av selskap

Den ordinære selskapsskattesatsen er 33,33 pst. (2003). I tillegg kommer en særskilt avgift samt en sosial avgift (sistnevnte kun for store selskaper) slik at den effektive skattesatsen blir 35,43 pst. Skattesatsen for selskaper har blitt betydelig redusert de siste årene. Det gjelder redusert skattesats på 15 pst. for små selskaper på overskudd opp til 38 120 euro.

Visse gevinster kan beskattes med redusert ordinær sats, jf. avsnitt 7.4.

Utdelt utbytte kommer ikke til fradrag i selskaps inntekt. Selskapsbeskatningen gjennomføres i utgangspunktet uavhengig av om inntekten akkumuleres i selskapet eller deles ut som utbytte. En særskilt utlikningsskatt («précompte») – som minner om den norske korreksjonsskatten – representerer imidlertid et unntak fra dette. Selskaper som foretar utbytteutdeling av inntekt som ikke (fullt ut) har blitt beskattet med den ordinære effektive satsen, blir gjenstand for en ytterligere beskatning ved utdelingen (utlikningsskatt), slik at den samlede skattebelastning av inntekten blir svarende til

den ordinære effektive satsen. Dette må ses i sammenheng med at det i Frankrike er et system med delvis kreditering av skatt på aksjeutbytte, jf. avsnitt 7.3 og 7.4, noe som bygger på at inntekten som deles ut har blitt beskattet fullt ut på selskaps hånd.

7.2 Inntektsbeskatning av fysiske personer

Inntekter til fysiske personer henføres til ulike inntektskilder (kategorier), og det beregnes en nettoinntekt for hver kilde. Hovedregelen er at disse nettoinntektene summeres, og beskattes samlet som en totalinntekt. Inntektsbeskatningen er progressiv over syv trinn, med en marginal sats på 48,09 pst. som gjelder for inntekt over 74 932 euro (2003).

I tillegg er det flere ulike sosiale avgifter som ilegges fysiske personer, og som til sammen representerer en avgiftssats på ca. 10 pst. Disse avgiftene utlignes ikke på totalinntekten, men er heller ikke begrenset til å gjelde for bare arbeidsinntekter. Både utbytte og aksjegevinster inngår i avgiftsgrunnlaget. Avgiftene er delvis fradragsberettiget i skattyters totalinntekt. Medregnet de sosiale avgiftene som ilegges personer blir den marginale skattesatsen om lag 58 pst.

Hertil kommer at det ilegges sosiale avgifter som er begrenset til arbeidsinntekter. Subjekt for disse avgiftene er dels arbeidsgiver og dels arbeidstaker.

Utbytte, herunder utbytte fra utenlandske selskaper, inngår i totalinntekten som beskrevet ovenfor og beskattes med en marginal sats på ca. 58 pst. For utbytte innrømmes imidlertid et bunnfradrag på 1 220 euro pr. år. Dessuten reduseres den effektive beskatningen av utbytte fra franske selskaper som følge av et krediteringssystem som er nærmere beskrevet i avsnitt 7.3.

Utgangspunktet er at gevinst på aksjer (og andre finansielle instrumenter) ikke skal inkluderes i skattyters totalinntekt, men beskattes i et eget grunnlag med en sats på 16 pst. Hertil kommer sosiale avgifter med 10 pst., slik at den effektive skattebelastningen blir 26 pst. Det innrømmes et bunnfradrag på 15 000 euro (2003) pr. år. Beskatning foretas uavhengig av eiertid, og det er ikke adgang til å inflasjonsjustere inngangsverdien ved gevinstberegningen. Tap på aksjer kan bare føres til fradrag mot gevinster som inngår i det særskilte skattegrunnlaget, eventuelt fremføres i inntil 10 år for avregning mot fremtidige gevinster.

Dersom skattyter driver med aksjehandel på profesjonell basis skal imidlertid aksjegevinst

inkluderes i totalinntekten og beskattes etter de progressive satsene, opp til ca. 58 pst.

7.3 Beskatning av selskap og personlig aksjonær

I det franske systemet reduseres den økonomiske dobbeltbeskatningen av selskap og aksjonær ved at det innrømmes bunnfradrag for utbytte og aksjegevinster. Dessuten bidrar flat beskatning av aksjegevinster med 16 pst. (26 pst. inklusive sosiale avgifter) til å redusere dobbeltbeskatningen, sammenlignet med om gevinstene skulle vært inkludert i totalinntekten og beskattet med progressive satser.

Videre har Frankrike et system med delvis kreditering som minsker dobbeltbeskatningen ved utbytteutdelinger. Ved utbytteutdeling får aksjonæren rett til skattekredit («avoir fiscal»). Beskatning foretas av summen av utbytte og skattekredit, og skatten reduseres med skattekreditten. Eventuell overskuddskredit refunderes aksjonæren. For personlige aksjonærer gis det skattekredit tilsvarende 50 pst. av nettoutbyttet. Dette skulle tilsi at krediteringssystemet innebærer at den effektive beskatningen av utbyttet på aksjonærens hånd reduseres fra ca. 58 pst. til ca. 37 pst.

Reglene om delvis kreditering kommer ikke til anvendelse for utbytte fra utenlandske selskaper. Det er heller ikke regler (verken i internretten eller skatteavtalene) som åpner for at aksjonæren kan kreve kredit for skatt som det utenlandske selskapet har betalt på inntekten som ligger til grunn for utbyttet.

7.4 Beskatning av selskap og selskapsaksjonær

Utgangspunktet er at franske selskaper betaler skatt av mottatt utbytte fra franske og utenlandske selskaper med ordinær sats på 35,43 pst. Krediteringsreglene som omtalt i avsnitt 7.3 kommer imidlertid til anvendelse for utbytte fra franske selskaper. Skattekreditten utgjør bare 10 pst. av det mottatte utbytte, men med en viss adgang til å få høyere kredit dersom det utdelende selskapet må svare utlikningsskatt, jf. avsnitt 7.1. I motsetning til personlige aksjonærer kan ikke selskapsaksjonærer kreve utbetaling av eventuell ubenyttet kredit.

For holdingselskaper gjelder særskilte regler for beskatning av utbytte. I henhold til disse reglene innrømmes kreditfradrag med 50 pst. av utbyttet. Dessuten er utbyttet fritatt fra beskatning på holdingselskapets hånd, dog slik at inntil 5 pst. av utbyttet (med tillegg av skattekreditten) tas til

beskatning under synsvinkelen reversering av fradragberettigede kostnader. Den ubenyttede kreditten kan ikke kreves utbetalt, men kan fremføres til fradrag i utligningsskatt som oppstår når det skattefrie utbyttet videreutdeles. Vilkår for at de særskilte reglene for holdingselskaper skal komme til anvendelse er at det dreier seg om registrerte aksjer, at aksjonæren har en eierinteresse på minst 5 pst. og at aksjene er ervervet i førstehåndsmarkedet. Erverv i annenhåndsmarkedet vil også kvalifisere dersom aksjonæren har forpliktet seg til å beholde aksjene i minst to år.

Reglene om holdingselskaper gjelder også for utbytte som holdingselskaper mottar fra utenlandske selskaper, men likevel slik at det ikke gis skattekredit for slikt utbytte. Franske selskaper som i hovedsak investerer i utenlandske datterselskaper er imidlertid fritatt fra å svare utligningsskatt ved videreutdeling av skattefritt utbytte fra utenlandsk selskap.

Fullstendig skattefritak gis for utbytte mellom selskaper innen samme skattekonsoliderte gruppe.

Franske selskapers aksjegevinster skattlegges vanligvis med ordinær selskapsskatt på 35,43 pst., og aksjetap kan føres til fradrag mot all annen inntekt som beskattes med denne satsen.

I noen tilfeller kan imidlertid gevinster, herunder gevinst på franske og utenlandske aksjer, beskattes med redusert standardsats på 19 pst. (Dersom andre avgifter medregnes blir den effektive satsen 20,2 pst.) En betingelse er at gevinsten føres mot et særskilt reservefond. Den reduserte satsen gjelder for gevinst ved realisasjon av aksjer i selskap som anses som datterselskap etter regnskapsreglene, aksjer ervervet ved åpen emisjon, samt aksjer med anskaffelsespris høyere enn 22,8 millioner euro. Dessuten omfattes gevinster som oppbevares når holdingselskaper etter de særskilte utbyttereglene, jf. ovenfor, realiserer aksjer i det underliggende selskap. Det kreves en eiertid på minimum to år. Tap på slike kvalifiserte aksjer kan bare føres til fradrag mot tilsvarende gevinster, eventuelt fremføres inntil ti år.

7.5 Fransk skattereform

Endringene i regelverket for beskatning av utbytte trer i kraft dels i 2004 og dels i 2005 og innebærer at ordningen med delvis skattekredit og utligningsskatt avvikles. Frankrike innfører i stedet en modell for utbyttebeskatning som har likhetstrekk med den tyske ordningen.

Det nye systemet innebærer at utbytteinntekter oppbevart av personlige aksjonærer skal med-

regnes i det alminnelige skattegrunnlaget med en halvpart, mens den resterende halvparten fritas fra beskatning. Det er imidlertid en forutsetning for det delvise skattefritaket at utbytte deles ut fra et selskap som er underlagt selskapsbeskatning i et EU-land eller i et land Frankrike har skatteavtale med. Hva angår utbytte innen selskapssektoren er det avgjørende for beskatningen hvorvidt mottakende selskaps eierinteresse i utdelende selskap er over eller under 5 pst. Ved en eierinteresse under 5 pst. er utbytteinntekter fullt ut skattepliktige. Dersom selskapet har en eierinteresse på over 5 pst. er utbytte skattefritt inntekt. Dette gjelder også der datterselskapet er hjemmehørende i utlandet. Skattefritaket er begrenset ved at et beløp som svarer til utgiftene som knytter seg til utbyttet, oppad begrenset til 5 pst. av utbyttet, kommer til beskatning.

8 Nederland

8.1 Inntektsbeskatning av selskap

I Nederland skattlegges selskapsoverskudd med en statlig skatt. Det tilkommer ingen lokale skatter. Basissatsen ligger i 2003 på 34,5 pst., mens satsen for de første 22 689 euro er 29 pst.

Det har ikke innvirkning på selskapsbeskatningen om overskuddet utbetales som utbytte eller akkumuleres i selskapet. Utdelt utbytte er ikke fradragberettiget i selskapets inntekter.

8.2 Inntektsbeskatning av fysiske personer

Etter en omlegging av det nederlandske skattesystemet med virkning fra 2001, er inntektsbeskatningen basert på et system med tre inntektskategorier.

Med unntak av kapitalinntekter henføres alle inntekter til kategori 1, dvs. arbeidsinntekter og virksomhetsinntekter. Beskatning skjer etter progressive satser som vist i tabell 1.3.

Kategori 2 omfatter kapitalinntekter fra vesentlige eierinteresser. I denne kategorien skjer beskatning med en flat sats på 25 pst.

Øvrige kapitalinntekter henføres til kategori 3. Inntekt fra disse kildene beskattes med en flat sats på 30 pst. Det er imidlertid særegent for denne kategorien at det foretas beskatning av sjablonmessig fastsatte kapitalinntekter.

Utbytte og aksjegevinster henføres til kategori 2 eller 3, med mindre aksjeinntektene kan anses som virksomhetsinntekt som skal beskattes i kate-

Tabell 1.3 Skatt på arbeids- og virksomhetsinntekter i Nederland. 2003

Inntekt i euro	Sats
0 – 15 883	32,9 pst. (hvorav 31,2 pst. trygdeavgift)
15 884 – 28 850	38,4 pst. (hvorav 31,2 pst. trygdeavgift)
28 851 – 49 464	42,0 pst. (ingen trygdeavgift)
Over 49 464	52,0 pst. (ingen trygdeavgift)

Kilde: Det nederlandske finansdepartementet

gori 1. I avsnitt 8.3 redegjøres det nærmere for beskatningen av aksjeinntekter i kategori 2 og 3.

Underskudd i en inntektskategori kan ikke avregnes mot overskudd i en annen. Derimot kan underskudd etter nærmere regler fremføres og tilbakeføres innen samme kategori.

8.3 Beskatning av selskap og personlig aksjonær

Nederland benytter det klassiske system som utgangspunkt når det gjelder den skattemessige behandling av selskap og aksjonær. Overskudd som er beskattet på selskapets hånd blir gjenstand for ytterligere beskatning på den personlige aksjonærens hånd. Dette utgangspunktet har imidlertid viktige modifikasjoner og unntak. Den skattemessige behandling av aksjeinntekter på aksjonærens hånd beror på hvorvidt de skriver seg fra aksjer som representerer en vesentlig eierinteresse eller ikke, jf. avsnitt 8.2. En eierinteresse på 5 pst. eller mer anses normalt som vesentlig.

Utbytte og gevinst på aksjer som representerer en vesentlig eierinteresse blir beskattet i inntektskategori 2 med en sats på 25 pst., hvilket medfører at den totale skattebelastning for selskapet og aksjonæren blir om lag 51 pst. (forutsatt beskatning med 34,5 pst. på selskapets hånd, jf. avsnitt 8.1). Aksjetap kan føres til fradrag mot annen inntekt innenfor kategorien. Utbyttebeskatningen skjer i praksis ved at selskapet holder tilbake og betaler inn en kildeskatt på 25 pst., hvoretter kildeskatten krediteres mot den skatt som utlignes på aksjonærens hånd.

For aksjer som ikke representerer en vesentlig eierinteresse, skal det hvert år beregnes et utbytte som tas til beskatning i inntektskategori 3. Nærmere bestemt fastsettes utbyttet til 4 pst. av gjennomsnittet av aksjeverdien ved årets inngang og utgang. Aksjenes verdi skal i denne sammenheng

fastsettes til markedsverdien. Det innrømmes et bunnfradrag på 18 800 euro (pensjonister og skattytere med forsørgeransvar for barn har krav på høyere bunnfradrag). Bunnfradraget er felles for alle investeringer mv. som omfattes av denne inntektskategorien. Det beregnede utbytte beskattes med en sats på 30 pst., hvilket innebærer at skattebelastningen blir 1,2 pst. av aksjenes verdi. Beskatningen gjennomføres uavhengig av den faktiske utbytteutdelingen fra selskapet og uavhengig av om det er tilsvarende beskattet inntekt i selskapet. I praksis får beskatningen av det beregnede utbyttet noe preg av å være en form for formuesbeskatning.

Det foretas ingen beskatning ved realisasjon av aksjer som ikke representerer en vesentlig eierinteresse, men gevinst/tap får betydning for beskatningen av beregnet utbytte i realisasjonsåret ved at det påvirker verdsettelsen av aksjene.

Faktiske utbyttebetalinger på aksjer som ikke representerer en vesentlig eierinteresse ilegges en kildeskatt på 25 pst. som det utbytteutdelende selskapet plikter å betale inn (på tilsvarende måte som ved utbytte på aksjer som representerer vesentlig eierinteresse). Denne skatten avregnes imidlertid i aksjonærens skatt på det beregnede utbyttet.

Ovenstående gjelder også for utbytte og gevinster på aksjer i utenlandske selskaper. Reglene om kildebeskatning av utbytte gjelder imidlertid bare når det deles ut utbytte fra nederlandsk selskap.

Det kan også nevnes at det finnes en overgangsregel som medfører at det ilegges en ekstraskatt på 20 pst. i den grad faktisk utbytte overstiger et nærmere bestemt maksimumsnivå. Overgangsregelen er historisk betinget og må ses i sammenheng med at det fram til inntektsåret 2000 gjaldt strengere regler for beskatning av utbytte. Formålet med overgangsregelen var å forhindre at selskaper akkumulerte inntekt i påvente av de nye reglene med mer lempelig utbyttebeskatning. Overgangsregelen er bare ment å virke fram til inntektsåret 2005.

De nederlandske skattereglene gir som regel ikke skattyterne incentiver til å la utdelinger få form av aksjeinntekt istedenfor lønn. Dette har sin bakgrunn i at det på høye inntekter er om lag sammenfallende skattebelastning av arbeidsinntekter og inntekter fra aksjer som representerer en vesentlig eierinteresse. Den marginale skattesatsen for arbeidsinntekter er 52 pst., jf. avsnitt 8.2, mens utbytte og gevinst på aksjer som representerer vesentlig eierinteresse blir gjenstand for en total marginal skattebelastning på ca. 51 pst., jf. ovenfor.

8.4 Beskatning av selskap og selskapsaksjonær

Når nederlandsk selskap oppebærer utbytte eller gevinst på aksjer i nederlandsk eller utenlandsk selskap, vil den skattemessige behandling bero på om aksjeholdet kan anses som deltakelse i det underliggende selskapet. Dersom det foreligger deltakelse innrømmes skattefritak i henhold til det såkalte deltakelsesfritaket («participation exemption»).

Som hovedregel vil en eierinteresse på 5 pst. eller mer anses som deltakelse, såfremt datterselskapet ikke er et tomt selskap eller anses som en finansieringsinstitusjon etter nederlandsk rett. Det er imidlertid flere unntak fra dette. I enkelte tilfeller kan en eierinteresse på under 5 pst. anses å utgjøre deltakelse, for eksempel dersom virksomheten i det underliggende selskapet kompletterer virksomheten i eierselskapet.

Det gjelder noe strengere vilkår for at det skal anses å foreligge deltakelse i underliggende utenlandsk selskap sammenlignet med hva som gjelder for underliggende nederlandsk selskap. Blant annet fordres at det utenlandske selskapet er gjenstand for en statlig inntektsbeskatning i sitt hjemland, samt at aksjene i det utenlandske selskapet ikke utgjør en finansiell investering (dvs. ikke er en ordinær porteføljeinvestering) på det nederlandske selskapets hånd. Som følge av EUs mor-datterselskapsdirektiv gjelder kravet om ikke-finansiell investering ikke i forhold til aksjer i selskaper lokalisert i EU-land, såfremt eierinteressen er på minst 25 pst.

Dersom det ikke foreligger deltakelse, vil utbytte og gevinst bli gjenstand for ordinær beskatning med en sats på 34,5 pst. (eventuelt 29 pst., jf. avsnitt 8.1), med den følge at det kan oppstå kjedebeskatning av selskaper. Også i dette tilfellet plikter det utdelende selskapet å holde tilbake og betale inn kildeskatt på utbyttet, som i neste omgang kan krediteres i skatten som utlignes på eierselskapet. Aksjetap er fradragsberettiget i selskapets øvrige inntekt.

Når det foreligger deltakelse slik at utbytte og gevinst på de aktuelle aksjene er fritatt fra beskatning på eierselskapets hånd, skal ikke det utbytteutdelende selskapet holde tilbake og betale inn kildeskatt. Bakgrunnen er at kildebeskatningen i realiteten fungerer som en inndrivelse av aksjonærens skatt, slik at kildebeskatning vil være unødvendig når utbyttet er fritatt fra beskatning på aksjonærens hånd.

De nederlandske reglene avskjærer morselskapets rett til å fradragsføre kostnader knyttet til deltakelse («participation») i et datterselskap hvis inntekter ikke beskattes i Nederland. I praksis innebærer dette at morselskapet har fradragsretten i behold der datterselskapet er hjemmehørende i Nederland, mens den er avskåret der datterselskapet er utenlandsk. Etter å ha fått seg forelagt spørsmålet fra nederlandsk høyesterett, har EF-domstolen på bakgrunn av reglene om fri etableringsrett kommet til at de nederlandske reglene på dette punktet er i strid med mor-datterselskapsdirektivet.