



Innst. 365 S

(2010–2011)

**Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen**

Meld. St. 11 (2010–2011)

Innstilling fra finanskomiteen om evaluering av skattereformen 2006

Innhold

	Side		Side
1. Evaluering av skattereformen 2006 – hovedtrekk og virkninger	5	4. Foretaksmodellen	23
1.1 Sammendrag	5	4.1 Sammendrag	23
1.1.1 Skattereformen – bakgrunn og hoved- elementer	5	4.2 Komiteens merknader	24
1.1.2 Hovedresultater og vurderinger	7	5. Fritaksmetoden	25
1.1.3 Likebehandling, fordelingsvirkninger, verdiskaping og ressursbruk	13	5.1 Sammendrag	25
1.1.4 Administrative konsekvenser	13	5.2 Komiteens merknader	26
1.2 Komiteens merknader	17	6. Formuesskatten	26
2. Aksjonærmodellen	21	6.1 Sammendrag	26
2.1 Sammendrag	21	6.2 Komiteens merknader	27
2.2 Komiteens merknader	22	7. Forslag fra mindretall	28
3. Deltakermodellen	23	8. Komiteens tilråding	29
3.1 Sammendrag	23		
3.2 Komiteens merknader	23		



Innst. 365 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Meld. St. 11 (2010–2011)

Innstilling fra finanskomiteen om evaluering av skattereformen 2006

Til Stortinget

1. Evaluering av skattereformen 2006 – hovedtrekk og virkninger

1.1 Sammendrag

1.1.1 Skattereformen – bakgrunn og hoved- elementer

MÅL MED REFORMEN

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

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

med RISK (Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital) og godtgjørelse som da gjaldt, kunne videreføres.

I forberedelsene av skattereformen skulle det i tillegg kartlegges tiltak som kunne styrke skattegrunnlagene. Brede skattegrunnlag bidrar til et enklere skattesystem og er vesentlig for å kunne holde lave skattesatser og for at en progressiv satsstruktur skal ha de tilsiktede fordelingsvirkningene. Brede skattegrunnlag som avspeiler økonomiske realiteter, styrker også skattesystemets automatiske bidrag til å jevne ut økonomiske svingninger. Blant annet er det grunn til å tro at innretningen av det norske skattesystemet har bidratt til at norsk økonomi har taklet finanskrisen bedre enn de fleste andre land.

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

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

HOVEDTREKK I REFORMEN

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

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

Aksjeutbytter og -gevinster til personlige aksjonærer skattlegges etter aksjonærmodellen, mens deltakermodellen bestemmer skattleggingen av utdeling fra deltakerlignede selskaper (ansvarlig selskap, kommandittselskap mv.) til den enkelte deltaker. Aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper skiller seg fra hverandre blant annet ved at overskuddet i aksjeselskaper skattlegges i selskapene (28 pst.), mens overskuddet i deltakerlignede selskaper fordeles på deltakerne og skattlegges hos disse (28 pst.). Selve uttaksbeskatningen er imidlertid den samme. Personlige aksjonærer og deltakere betaler 28 pst. skatt på den uskjermede delen av utbytter/uttak fra selskapene. Sammen med ordinær 28 pst. skatt på selskapenes inntekter er dermed den maksimale marginale skatten på eierinntekt hevet fra 28 pst. før reformen til 48,16 pst. etter reformen. Alt i alt sammenfaller beskatningsløsningene for henholdsvis

personlige deltakere og personlige aksjonærer i stor grad.

For selvstendig næringsdrivende er det ikke et tilsvarende skille mellom virksomhetsøkonomien og eierens private økonomi som mellom aksjonær og aksjeselskap. Aksjonærmodellen kunne derfor ikke benyttes for enkeltpersonforetak. I stedet ble foretaksmodellen innført. Foretaksmodellen innebærer i likhet med den tidligere delingsmodellen at det beregnes en personinntekt som skattlegges med de progressive satsene som gjelder for arbeidsinntekter (trygdeavgift og toppskatt). For å sikre størst mulig grad av likebehandling med aksjonærmodellen og deltakermodellen fastsettes personinntekten ved at en beregnet risikofri avkastning på kapitalen trekkes fra i næringsinntekten. Den beregnede personinntekten fanger dermed opp både eventuell høy avkastning av kapitalen i foretaket og arbeidsavkastningen.

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

Skjerming av en avkastning tilsvarende risikofri rente for skatt utover ordinær inntektsskatt på 28 pst. sto sentralt i reformen. Skjermingen skulle hindre at utbytteskatten øker finansieringskostnaden ved norsk egenkapital. Skjerming ble ansett å være spesielt viktig for nystartede og små selskaper som ikke kan finansiere nye investeringer med tilbakeholdt overskudd, eller som har begrenset tilgang til kredittmarkedene eller internasjonale kapitalmarkeder. Store selskaper som kan finansiere sine investeringer gjennom det internasjonale kapitalmarkedet, påvirkes i liten grad av en norsk utbytteskatt.

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

I tillegg til å finne en løsning på problemet med inntektsskifting var det behov for å endre skattleggin-

gen av aksjeinntekter, som hadde en usikker side mot EØS-avtalen. Godtgjørelses- og RISK-reglene, som skulle forhindre dobbeltbeskatning av selskapsoverskudd, behandlet norske og grenseoverskridende aksjeinntekter forskjellig. For personlige aksjonærer ble dette regelverket overflødig ved innføringen av aksjonærmodellen. For selskaper ble RISK- og godtgjørelsesreglene erstattet med fritaksmetoden, som innebar at utbytter og aksjegevinster mellom selskaper ble fritatt for skatt. Aksjeinntekter beskattes dermed først når de tas ut av selskapssektoren (aksjonærmodellen). Fritaksmetoden gjelder både innenlandske og grenseoverskridende aksjeinntekter mot EØS-området, og skulle dermed sikre at Norges forpliktelser etter EØS-avtalen ble ivaretatt. Metoden omfatter også selskaper som er deltakere i deltakerlignede selskaper. Hele systemet med godtgjørelse og RISK kunne fjernes ved innføring av skattereformen.

DEPARTEMENTETS FRAMGANGSMÅTE FOR Å EVALUERE REFORMEN

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

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

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

Det har vært avholdt to faglige seminarer med forskere og skatteeksperter fra Norge og utlandet. Departementet har også hatt nær kontakt med for-

skermiljøene i løpet av arbeidet. Særlig de økonomiske sidene ved aksjonærmodellen og behovet for og innretningen av skjermingsfradraget har vært tema for denne dialogen.

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

1.1.2 Hovedresultater og vurderinger

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

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

FORTSATT HØY VERDISKAPING OG EFFEKTIV RESSURSBRUK

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

Særlig var 1992-reformens fjerning av ulike avsetningsordninger og opprydding i avskrivningsregler viktig for å sikre at investeringene med den høyeste lønnsomheten før skatt også ble foretrukket etter skatt. Det har medført at ressursene i større grad anvendes i samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter, og dermed økt den gjennomsnittlige avkastnin-

gen på investeringene. Dette viser seg også i en kraftig økning i skatteprovenyet fra selskapene etter 1992, målt i forhold til bruttonasjonalproduktet, jf. figur 1.2 i meldingen. Utviklingen i skatteproveny gjenspeiler både en positiv utvikling i norsk økonomi, god avkastning av investeringene og skattegrunnlag som samsvarer med reelle inntekter i selskapssektoren.

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

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

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

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

Departementet peker på at tilgjengelig statistikk ikke viser tegn til endringer i selskapenes finansieringsstruktur som ikke kan forklares med de forventede tilpasningene rett før og etter reformen eller med den generelle konjunkturutviklingen. Dette tyder på at investorene og selskapene oppfatter skattesystemet

som nøytralt også etter skattereformen 2006. Det er derfor grunn til å tro at skjermingsfradraget har funnet etter hensikten, slik at utbytteskatten ikke har hatt uheldige virkninger for kapitaltilgangen, investeringene og hvordan investeringene er finansiert.

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

Skattereformen har bidratt til at ulike deler av skattesystemet er tettere sammenvevd nå enn før reformen. Blant annet kan ikke nivået på de høyeste marginalsattesatsene på arbeidsinntekt være vesentlig høyere enn marginalsatten på aksjeinntekt hvis en ønsker å unngå alvorlige skattetilpasninger og svakere reell omfordeling. Videre er beskatningen av eierinntekt basert på en felles metode uavhengig av om inntekten stammer fra enkeltpersonforetak, deltakerlignet selskap eller aksjeselskap. Endres skatte-reglene for én av virksomhetsformene, vil det normalt medføre et endringsbehov også for de andre. Departementet mener at den sterke koblingen mellom ulike deler av skattesystemet styrker tilliten til at systemet i hovedtrekk vil være stabilt framover. Stabile skatteregler øker trykgheten for at det fortsatt vil være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge.

REDUSERT SKATTETILPASNING OG ØKT LIKE-BEHANDLING AV VIRKSOMHETSFORMER

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

For en aksjonær som arbeider i eget selskap, vil satsforskjellen ha betydning for valget mellom lønn og utbytte. Hvis skatt på utbytte er 48,2 pst., dvs. at eventuell skjerming er oppbrukt, vil det være lønnsomt å ta ut lønn inntil trinn 1 i toppskatten (471 200

kroner i 2011) for de fleste. For de som fullt ut omfattes av de nye opptjeningsreglene for pensjon i folketrygden, vil det normalt lønne seg å ta ut lønn inntil 7,1 G (547 760 kroner basert på anslått gjennomsnittlig G for 2011) for å få høyere pensjon. Satsforskjellen mellom lønn i trinn 1 og utbytte er 3,4 pst., mens pensjonsopptjeningen, som riktignok skal beskattes ved utbetaling, er 18,1 pst. Utover 7,1 G vil det uansett være lønnsomt å ta ut utbytte framfor lønn.

Departementet vil understreke betydningen av at marginals kattene på aksjeinntekt, beregnet personinntekt og lønn holdes om lag like. Det er avgjørende for at inntektsskifting ikke på nytt skal bli lønnsomt. Det er etter departementets vurdering høy risiko forbundet med å øke satsforskjellen. Det vises i den forbindelse til delingsmodellen, som fungerte godt da den ble innført, men som etter hvert mistet sin evne til å forhindre inntektsskifting fordi modellen gradvis ble fjernet fra det prinsipielle utgangspunktet.

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

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

MER OMFORDELING

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

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

Figur 1.3 i meldingen viser gjennomsnittsskatten for hver tidel (desil) av skattyterne når disse deles inn etter størrelsen på inntekten. Gjennomsnittsskatten øker med inntekten for hoveddelen av skattyterne. Innenfor de to laveste innteksgruppene har beskatningen over perioden 2000–2009 blitt noe mer progressiv, med lavere skatt på de laveste inntektsnivåene. For det store flertallet har det vært små endringer i skattebelastningen. For tidelen med høyest inntekt har det imidlertid vært store variasjoner i skattebelastningen over perioden. Før reformen sank gjennomsnittsskatten med økende inntekt på de høyeste inntektsnivåene. Etter reformen er skattesystemets progressivitet blitt klart styrket ved at gjennomsnittsskatten øker også for dem med høyest inntekt.

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

MODERATE ADMINISTRATIVE KOSTNADER

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

Skattereformen 2006 bød på enkelte særlige utfordringer av administrativ art, særlig knyttet til aksjonærmodellen. Når skjermingen av risikofri avkastning på aksjene skjer hos den enkelte aksjonær, må det fastsettes en kostpris allerede ved ervervet av aksjene, slik at en får en korrekt beregning av

den enkelte aksjonærens skjermingsfradrag det enkelte år. Ved innføring av reformen måtte det også framskaffes og registreres kostpriser for alle aksjer eid av personlige aksjonærer.

Aksjonærmodellen ble innført etter en avveining mellom på den ene siden hensynet til å oppnå målene for reformen og på den andre siden hensynet til ligningsmyndighetenes innkrevningskostnader og skattyternes etterlevelseskostnader. Sentralt i denne avveiningen sto aksjonærregisteret. Departementet mente at et velfungerende aksjonærregister ville bety at de administrative kostnadene ved reformen ble akseptable. Departementet la også noe vekt på at et aksjonærregister med løpende fastsetting av kostpriser mv. ville lette kontrollarbeidet for ligningsmyndighetene, og at kvaliteten på ligningen ville bli bedre.

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

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

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

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

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

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

AKSJONÆRMODELLEN

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

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

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

Korreksjonsinntektsregelen skal sikre at all inntekt som ligger til grunn for utbytteutbetaling, er

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

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

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

I tillegg har forslaget om en aksjesparekonto flere problematiske sider. For det første ville ordningen komplisere regelverket og blant annet kreve avklaringer av forholdet til EØS-reglene. For det andre ville ordningen komplisere forholdet mellom investorer og markedet. Investor må velge mellom skatteregler som tilsynelatende gir ulik skatt, men som har om lag samme økonomiske realiteter. Ordningen kan bli et fordyrende mellomledd mellom den personlige aksjonæren og verdipapirmarkedet. For det tredje ville det initiale provenytapet kunne bli stort, samtidig som det bygges opp store latente skatteforpliktelser. Mulighet for tilpasninger gjennom handler rundt årsskiftet kan dessuten gi et betydelig varig provenytap.

DELTAKERMODELLEN

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

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

FORETAKSMODELLEN

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

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

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

gelig i virksomheten enn aksjeselskap som ikke deler ut utbytte.

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

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

FRITAKSMETODEN

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

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

Tilsvarende skaper fritaksmetoden insentiver til å tilpasse overdragelsesform avhengig av om skattyt-

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

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

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

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

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

FORMUESSKATTEN

Formuesskatten ble vurdert både i forbindelse med 1992-reformen og 2006-reformen. Aarbakkegruppen (NOU 1989:14) anbefalte å videreføre formuesskatten for personer, både ut fra hensynet til fordeling og effektiv ressursbruk. Skatteutvalget (NOU 2003:9) mente derimot at utviklingen med økt kapi-

talmobilitet og sterkere skattekonkurransen mellom land tilsa at formuesskatten burde trappes gradvis ned og erstattes med økt skatt på fast eiendom. Regjeringen Bondevik II fulgte opp Skatteutvalgets forslag om å trappe ned formuesskatten med sikte på avvikling, men ikke at dette skulle motsvares av økt skatt på eiendom.

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

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

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

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

1.1.3 Likebehandling, fordelingsvirkninger, verdiskaping og ressursbruk

I meldingens kapittel 2 er temaet likebehandling av inntekter og virksomhetsformer, herunder lønnsomheten av tilpasninger før og etter reformen og

skatt på ulike virksomhetsformer. Det vises til omtalen i kapittel 2 i meldingen.

I meldingens kapittel 3 er fordelingsvirkninger behandlet, herunder fordelingshensyn i reformen, fordeling av formue og inntekt i befolkningen, utvikling i gjennomsnittlig skatteprosent, statiske fordelingsvirkninger 2004–2008 og fordelingsvirkninger med mer avansert beregningsmetode. Det vises til omtalen i kapittel 3 i meldingen.

I meldingens kapittel 4 er temaet verdiskaping og effektiv ressursbruk, herunder hensynet til effektiv ressursbruk i reformen, betydningen av et prinsipielt forankret skattesystem, det norske skattesystemet i forhold til andre land og virkninger på arbeidstilbudet. Det vises til omtalen i kapittel 4 i meldingen.

1.1.4 Administrative konsekvenser

ADMINISTRATIVE HENSYN I REFORMEN

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

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

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

Skatteutvalget (NOU 2003:9) erkjente at utvalgets forslag til aksjonærbeskatning ville kunne «medføre store administrative oppgaver og kontrollproblemer, blant annet knyttet til fastsettelse og kon-

troll av aksjenes kostpris». Utvalget mente det var behov for et sentralt register slik at nødvendige beregninger kunne foretas maskinelt. Utvalget viste til det pågående arbeidet i Finansdepartementet med å etablere et aksjonærregister for skatteformål, og mente dette kunne dekke behovet knyttet til aksjonærmodellen. Utvalget mente også at de nye administrative oppgavene måtte vurderes opp mot de oppgaver og kontrollproblemer som ville forsvinne som følge av skattereformen, herunder delingsmodellen og RISK-systemet for personlige aksjonærer.

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

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

Samtidig er det ingen tvil om at aksjonærmodellen isolert sett er krevende administrativt. Modellen ble innført etter en avveining mellom hensynet til å oppnå målene for reformen på den ene siden, og hensynet til ligningsmyndighetenes innkrevningskostnader og skattyternes etterlevelseskostnader på den andre. Sentralt i denne avveiningen sto aksjonærregisteret. Departementet mente at et velfungerende aksjonærregister ville bety at de administrative kostnadene ved reformen ble akseptable. Departementet la også noe vekt på at et aksjonærregister med løpende fastsetting av kostpriser mv. ville lette kontrollarbeidet for ligningsmyndighetene, blant annet på grunn av nærhet i tid til transaksjonene, og at kvaliteten på ligningen ville bli bedre. En viktig grunn til at aksjonærmodellen ikke trådte i kraft før for inntektsåret 2006, var nettopp at aksjonærregisteret måtte tilpasses de nye skattereglene.

DEPARTEMENTETS FRAMGANGSMÅTE FOR Å VURDERE DE ADMINISTRATIVE KOSTNADENE

Departementet har ønsket å få belyst de administrative kostnadene knyttet til reformen for selskaper, personlige skattytere og skatteetaten. Det er en krevende oppgave. For det første er det i mange tilfeller vanskelig å tallfeste administrative kostnader og hvordan disse endres som følge av en reform. For det andre er det vanskelig å tallfeste eventuelle gevinster av reformen, for eksempel bedre kvalitet på ligningen og økt likebehandling av skattyterne. Det er også vanskelig å tallfeste hvor mye av en eventuell økning i skatteinntektene som kan tilskrives en mer krevende ligningsbehandling fra skattyternes og ligningsmyndighetenes side. En analyse av administrative virkninger vil imidlertid kunne gi noen tallmessige indikasjoner på endringen i administrative kostnader og noen kvalitative vurderinger av hvilken nytte eventuelle økte administrative kostnader har gitt i form av et bedre skattesystem eller mer effektiv ligning.

Det er etter departementets syn viktig å skille mellom overgangskostnader knyttet til en reform og mer varige endringer i administrative kostnader. Det var visse overgangsproblemer ved selve innføringen av 2006-reformen. Det gjaldt særlig aksjonærregisteret som skulle håndtere all informasjon knyttet til den nye aksjebeskatningen. Problemer med feil og mangler i aksjonærregisteret skapte merarbeid både for skatteetaten, selskapene og aksjeeierne. Oppstartsproblemer knyttet til aksjonærregisteret kan imidlertid ikke tilskrives reformen alene siden registeret også fyller en viktig funksjon i den ordinære gevinstbeskatningen av aksjer. Oppstartskostnader er heller ikke nødvendigvis så relevante i evalueringen av et system siden det i stor grad representerer investeringskostnader som allerede er påløpt.

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

AKSJONÆRMODELLEN

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

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

Rambøll legger i sin rapport til grunn at de administrative kostnadene for selskapene er knyttet til innrapportering til aksjonærregisteret, og anslår selskapenes årlige administrative kostnader knyttet til utfylling av aksjonærregisteroppgaven til om lag 440 mill. kroner per år. Dette er selskapenes bruttokostnader og ikke et anslag på hva selskapenes netto administrative kostnader har økt med som følge av innføringen av aksjonærregisteret. Det er således ikke tatt hensyn til at selskapene også tidligere måtte innberette en del av opplysningene som nå rapporteres til aksjonærregisteret.

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

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

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

skattereformen, og kan ikke knyttes direkte til valg av modell for aksjonærbeskatningen.

Opplysningene som innberettes til aksjonærregisteret, er nødvendige for å opprettholde et velfungerende register. Etter departementets syn har aksjonærregisteret stor nytteverdi. Registeret inneholder blant annet opplysninger om inngangsverdier på aksjer. Dette gjør det mulig å utarbeide forhåndsutfylte realisasjonsoppgaver, noe som innebærer en forenkling for skattyterne. Videre reduseres sannsynligheten for feil når inngangsverdien registreres i aksjonærregisteret i ervervsåret, sammenlignet med et system der inngangsverdien først oppgis ved realisasjon av aksjen. Departementet mener derfor at aksjonærregisteret bidrar til å øke kvaliteten på ligningen.

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

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

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

Ved innføringen av aksjonærmodellen var det nødvendig å innhente historiske data over aksjers inngangsverdi. Dette var et omfattende arbeid som bidro vesentlig til utfordringene knyttet til innføringen av aksjonærmodellen og etableringen av aksjonærregisteret, og var en sterkt medvirkende årsak til den høye andelen feil i oppgavene. I tillegg gjorde

systemfeil i registeret at ikke alle rettelsker skattyterne gjorde i sine beholdningsoppgaver, ble registrert. Dette førte til at personlige skattytere måtte foreta samme oppretting flere år på rad, og påførte både skatteetaten og personlige aksjonærer merarbeid.

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

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

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

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

Ved vurderingen av kostnadene må det tas i betraktning at aksjonærregisteret slik det framstår i dag, bidrar til bedre kvalitet på ligningen av aksjeinntekter enn tidligere. I lys av nytteverdien av aksjonærregisteret mener departementet at de økte admi-

nistrative kostnadene knyttet til drift av aksjonærregisteret og saksbehandling i forbindelse med aksjonærregisteret er akseptable.

FRITAKSMETODEN

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

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

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

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

DELTAKERMODELLEN

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

Departementet legger til grunn at deltakermodellen har medført økt arbeidsbyrde for personlige deltakere. Det skyldes at personlige deltakere må beregne skjermingsfradrag for den enkelte eierandelen hvert år. Fradraget beregnes på tilsvarende måte som i aksjonærmodellen. Skjermingsgrunnlaget fastsettes til en tilsvarende verdi som andelens inngangsverdi, og utgjør andelens kostpris, deltakerens netto

innskudd i selskapet og ubenyttet skjerming for tidligere år. Denne årlige beregningen ble ikke gjort tidligere.

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

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

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

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

ENKELTPERSONSFORETAK

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

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

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne

Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Abid Q. Raja, viser innledningsvis til Innst. S. nr. 232 (2003–2004), jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at skattereformen 2006 ble gjennomført etter en bred politisk prosess basert særlig på anbefalinger fra Skatteutvalget gjennom NOU 2003:9. Hovedmålet med reformen var å løse det økende problemet med at arbeidsinntekter ble kamuflert som kapitalinntekter gjennom tilpasninger til delingsmodellen. Delingsmodellen var gjennom 1990-årene blitt så uthullet at det var enkelt å foreta skattetilpasninger, noe som svekket omfordelingen og var en trussel mot skattesystemets legitimitet. Skattereformen skulle også bidra til å gjøre skattesystemet mer robust overfor økt internasjonalisering, bidra til gode generelle vilkår for å investere og arbeide i Norge sammenliknet med utlandet, og oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Flertallet registrerer at Skattereformen 2006 synes å ha vært vellykket. Tilpasningsmulighetene i det gamle systemet er i all hovedsak fjernet. Hvor mye man betaler i skatt, avhenger nå langt mindre av hvordan arbeidsinntekten er opptjent eller virksomheten organisert.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at omfordelingsvirkningene har vært gode. De mest velstående betaler mer skatt nå enn før. Det skyldes i hovedsak utbytteskatten og endringer i formuesskatten, som ikke var en del av skattereformen. Lavere skatt på arbeid har bidratt til å styrke verdiskapingen gjennom økt arbeidstilbud, i første rekke for gifte og samboende kvinner. Utbytteskatten har ikke hatt negativ virkning på kapitaltilgangen. Skattesystemet fremstår som mer helhetlig enn før reformen, og de administrative kostnadene er oppgitt til å ha vært moderate.

Dette flertallet viser til at den effektive gjennomsnittsskatten i Norge er på et akseptabelt nivå sammenliknet med andre OECD-land. Det knyttes

usikkerhet til hvordan gjeldskrisen i kjølvannet av finanskrisen vil påvirke skattenivået i disse landene. Dette flertallet mener Norge er et godt land å etablere virksomhet i. Skattevilkårene er – samlet sett – attraktive og forutsigbare. I tillegg bidrar infrastruktur, tilgang til godt kvalifisert arbeidskraft, velfungerende finansmarkeder og et stabilt og forutsigbart regelverk til gode samlede rammevilkår for næringsvirksomhet i Norge. Skjermingsfradraget i utbytteskatten har forhindret mulige uheldige virkninger for kapitaltilgangen, investeringene og hvordan investeringene er finansiert. Dette er spesielt viktig for små, nyetablerte selskaper. Dette flertallet mener det er grunn til å tro at skattereformen har støttet opp om verdiskapingen, den sterke veksten i produksjon, produktivitet og sysselsetting i Norge siden 2004.

Dette flertallet viser til at marginals kattene på aksjeinntekt, beregnet personinntekt og lønn er om lag like, og mener det er viktig at dette prinsippet videreføres for å unngå at inntektsskifting igjen blir lønnsomt. Variasjonen i gjennomsnittsskatten mellom ulike virksomhetsformer er redusert, og det er større stor grad av likebehandling. Skatt på arbeid ble redusert med 12 mrd. kroner fra 2004 til 2006. Statistisk sentralbyrå (SSB) anslår at om lag 20 pst. av den initiale lettelsen over tid kommer tilbake i form av økte skatteinntekter som følge av økt arbeidstilbud.

Dette flertallet er meget fornøyd med at skattesystemet har gått fra å være regressivt til å bli progressivt for dem med de høyeste inntektene. I gjennomsnitt har 1. til 9. desil fått skattelette fra 2004 til 2008, mens 10. desil har fått en skjerpelse. SSB har beregnet at omfordelingen har økt med i overkant av 10 pst. fra 2005 til 2008. Dette flertallet viser til at omfordelingsvirkningene er langt sterkere enn i regjeringen Bondevik IIs forslag. I sistnevnte tilfelle ville skattereduksjonen særlig kommet de med høye inntekter til gode. Det er verdt å merke seg at 10. desil, altså de med de 10 pst. høyeste inntektene, med regjeringen Bondevik IIs forslag, ville fått prosentvis større lettelse enn 1. desil, altså de med de 10 pst. laveste inntektene. Det skyldes i hovedsak at endringene i toppskatten og formuesskatten særlig ville kommet de øvre inntektsgruppene til gode, samt at de med de laveste inntektene allerede betalte lite eller ingen skatt. Dette flertallet mener det er et selvstendig mål at skattesystemet skal være progressivt og bidra til omfordeling.

Dette flertallet viser til at etableringen av aksjonærregisteret bidrar til å øke kvaliteten på selvangivelsen og redusere risikoen for feil. Etableringen hadde imidlertid en rekke vansker som medførte mye ekstraarbeid for både skatteetaten og skattyter. Aksjonærene får nå tilsendt all nødvendig informasjon om aksjer som er registrert i aksjonærregisteret, for beregning av gevinst og tap ved realisasjon. Dette

er en forenkling for aksjonærene sammenliknet med systemet før aksjonærregisteret ble etablert.

Dette flertallet mener stabile skatteregler skaper forutsigbarhet for næringslivet og øker tryggheten for at det fortsatt vil være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge. Resultatene fra evalueringen taler i så måte for at det ikke bør gjøres større endringer i skattesystemet, men dette flertallet viser til at regjeringen vil arbeide videre med tiltak som kan styrke fordelingsprofilen og bedre rammebetingelsene for næringslivet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er viktig at skattesystemet med jevne mellomrom settes under et kritisk lys for å se om det utvikler seg uønsket adferd eller tilpasninger som følge av systemets utforming. Skattesystemet skal bidra til vekst og utvikling og være et robust grunnlag for økonomisk aktivitet og vekst. Skatt påvirker den enkeltes adferd, og skjevheter vil føre til uønsket tilpasning. Norge har gjennomført skattereformer i 1992 og i 2006. Disse medlemmer merker seg at denne evalueringen kommer relativt kort tid etter reformen i 2006. Regjeringen varslet opprinnelig en bred evaluering med sterk involvering fra eksterne miljøer. For disse medlemmer minner resultatet mer om en «Finansdepartementets selvangivelse» der man ser seg fornøyd med egne resultater, enn en evaluering. Evalueringene er nokså overfladiske og smale. Man har evaluert det man har sett seg tjent med i politisk øyemed, det er etter disse medlemmers mening ikke et godt utgangspunkt for en bred evaluering.

Disse medlemmer merket seg da evalueringen ble varslet at man ville invitere til bred faglig forankring og debatt. Dette er ikke fulgt opp. Eksterne miljøer som de store organisasjonene har kun deltatt på 2 møter, ett innledende møte og ett møte der de tre delrapportene ble presentert. I tillegg har det vært avholdt 2 faglige seminarer med forskere fra Norge og utlandet. Disse medlemmer finner det utilfredsstillende at regjeringen knapt har involvert organisasjonene.

Disse medlemmer merker seg imidlertid med glede at regjeringen selv knuser sin forenklete skatteretorikk om at en krone i skattelette innebærer en krone i redusert velferd. Evalueringen slår fast at dynamikken rundt arbeid og skatt er sterk, og refererer til beregninger som viser at gjennomsnittlig antall arbeidstimer økte med henholdsvis 26 og 18 timer for gifte kvinner og menn som følge av endringene i minstefradrag og toppskatt og at om lag 23 pst. av den initielle skatteletten kommer tilbake som følge av arbeidstilbudsvirkningene over tid. I en rekke sammenhenger har regjeringen framholdt at det aller

viktigste for å sikre framtidig velferd er å sikre at arbeidsstyrken utnyttes effektivt. Disse medlemmer ville minne om både egne og opposisjonens – dagens regjeringspartiers – merknader i Innst. S. nr 232 (2003–2004). Dagens regjeringspartier anerkjente ikke de dynamiske effekter den gang og konklusjonen i denne meldingen viser med all mulig tydelighet at det nå må bli forgang i departementets arbeid med å inkludere dynamiske effekter i de økonomiske modeller som ligger til grunn for Finansdepartementets politikktutforming.

Disse medlemmer merker seg også at analyser av dynamikk på andre områder av skattesystemet, som f.eks. rundt formuesskatt, er tilnærmet fraværende i evalueringen. Det er bemerkelsesverdig at man i en evaluering ikke tar dette på alvor. Risikoen er stor for at mangelen på dynamiske effekter i modellene fører til at skattenivået settes for høyt og har effekter som man ikke tar innover seg. Disse medlemmer henviser til Dokument nr. 8:2 (2008–2009) der dynamiske effekter drøftes inngående. Disse medlemmer er på denne bakgrunn meget bekymret over at regjeringen slår fast at det er uaktuelt å vurdere en annen holdning til formuesskatten, og konstaterer at det ikke er en reell vilje til å se på skadevirkningene av denne skatten.

Disse medlemmer merker seg spesielt figur 1.2 i meldingen. Den viser at selskapsskattens andel av BNP for Fastlands-Norge har økt kraftig etter skattereformen i 1992. Økningen ser ut til å fortsette også etter reformen i 2006. Dette har skjedd til tross for at skattesatsene ble satt betydelig ned i 1992. Den bekrefter at skattetilpasning er mindre utpreget etter skattereformen i 1992, men også at et høyt skattenivå ikke er et optimalt skattenivå. Disse medlemmer mener det er viktig å følge med på om økningen i skatt fra den verdiskapende sektor fortsetter å øke og at en til enhver tid vurderer om skattebyrden blir for høy. Det norske selskapsskattenivået var i internasjonal sammenheng gunstig etter skattereformen i 1992, men andre land har nå senket sitt skattenivå slik at Norge ikke lenger er av landene med lavest skattesats.

Disse medlemmer finner det også bemerkelsesverdig at fordelingsvirkningene av formuesskatten diskuteres svært inngående, mens verdiskapings- og arbeidsplasshensynet knapt nevnes. Regjeringen «skryter» av en kraftig økning i skatt som andel av bruttoinntekt i forhold til regjeringen Bondevik IIs forslag for den høyeste 10-delen i inntekt som følge av formuesskatten. Det diskuteres ikke at skatteøkningen for svært mange betyr at man må ta ut utbytte og tappe bedriftene og arbeidsplassene for kapital som kunne ha blitt benyttet til å styrke bedriften gjennom investeringer, innovasjon og nyskaping. Meldingens gjennomsnittsbetraktninger skjuler at for

mange betyr det at man må tappe bedriften for kapital uavhengig av om man tjener penger eller ikke. Skadevirkningene i form av utflytting av kapital og en årlig diskriminering av norsk, privat eierskap i forhold til statlig og utenlandsk eierskap diskuteres heller ikke.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak der formuesskattens innvirkning på investeringsnivå, egenkapitalsituasjon og tilgang på kapital settes i fokus. Utflytting av kapital fra Norge og tap av næringsmiljøer som følge av dette er en selvfølgelig del av en slik gjennomgang. Saken skal også presentere en strategi for hvordan det norske private eierskap kan styrkes.»

Disse medlemmer har til stadighet hevdet at skattelettelse utløser dynamiske effekter, dvs. at de fører til økt aktivitet som finansierer deler av skatteeffektene. Dette synspunktet har møtt motbør fra partiene på venstresiden. Disse medlemmer merker seg imidlertid at Finansdepartementet nå innrømmer at skattelettelsene i forbindelse med skattereformen 2006 hadde anslagsvis 20 pst. selvfinansieringsgrad ifølge meldingen. Disse medlemmer viser også til en analyse presentert i Samfunnsøkonomen nr. 4, 2010 der forskere fra blant annet SSB har studert virkningene av skattereformen. Analysen konkluderer med en selvfinansieringsgrad som følge av dynamiske effekter opp mot 35 pst.

Disse medlemmer håper Finansdepartementet nå i større grad kan sette fokus på beregninger av reelle dynamiske effekter ved ulike forslag til skatteendringer, også de forslag regjeringen i utgangspunktet ikke har til intensjon å gjennomføre.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med provenyberegninger for skatte- og avgiftsendringer i statsbudsjettet innarbeide dynamiske effekter på kort og lang sikt ut fra beste estimat. I arbeidet bør regjeringen trekke veksler på erfaringer gjort fra tilsvarende beregninger gjort nasjonalt og internasjonalt. Negative dynamiske effekter ved økte skatter og avgifter skal også innregnes.»

Disse medlemmer viser til at fjerning av formuesskatten var et gjennomgangstema under finanskomiteens høring vedrørende Meld. St. 11 (2010–2011), hvor de aller fleste høringsinstanser mente formuesskatten var skadelig for norsk eierskap og viste til at man i andre land hadde gått bort fra denne beskatningsformen. Formuesskatten rammer også dersom bedriften ikke er lønnsom, og i høringen var

det særlig fokus på at formuesskatten burde fjernes på arbeidende kapital.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre vil påpeke at regjeringen synes å ha en svært prinsipiell holdning til nøytralitet i beskatningen og i å argumentere mot målrettede tiltak gjennom skattesystemet når det gjelder forslag som aksjesparekonto som gir utsatt skatt for privatpersoner og investeringsfond i foretaksmodellen. Dette er forslag som utelukkende flytter beskatningstidspunktet og som ville bidra til å likestille de gruppene det gjelder med det som gjelder innen aksjonærmodellen. Disse medlemmer mener at argumentene som meldingen anfører mot disse ordningene, er svakt begrunnet.

Disse medlemmer mener formuesskatten burde fjernes i sin helhet, ikke bare for såkalt arbeidende kapital. Formuesskatten straffer sparing og nøysomhet, og skatten rammer fortsatt en høy andel pensjonister og trygdede. Disse medlemmer viser til at 20 pst. av de som betaler formuesskatt i 2011, er pensjonister og trygdede. 24 pst. av de som betaler formuesskatt, tjener mindre enn 500 000 kroner. Formuesskatten er heller ikke avgjørende for statens inntektsside, ettersom den kun utgjør 1,2 pst. av statens totale inntekter i 2011.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er av den oppfatning at Norge har et relativt velfungerende skattesystem. Disse medlemmer ser evalueringen som en anerkjennelse av flere av de overordnede grep som ble foretatt av regjeringen Bondevik II. Det poengteres imidlertid flere steder i meldingen at regjeringen Stoltenberg II ikke har fulgt opp skattereformens intensjon om å trappe kraftig ned på formuesskatten. Videre poengteres at det er den sittende regjering som har sørget for en annen fordelingsprofil enn intensjonene til regjeringen Bondevik II. Disse medlemmer merker seg at evalueringen på dette området er enkel og mener at når man skal evaluere, burde man både tørre og ha ambisjon om å gjøre det grundig og kritisk. Denne evalueringen framstår som såre fornøyd både med systemet og med egne grep.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til behandlingen av St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform. Disse medlemmer viser til sine merknader i Innst. S. nr. 232 (2003–2004) til denne meldingen der disse medlemmer advarte mot at den skisserte skattereformen ville medføre et komplekst regelverk, skatteskjerpelser for eierskap og fare for at formuesskatten

ikke ble avviklet. Beklageligvis fikk disse medlemmer mye rett.

Formuesskatten har en fortsatt, aksjonærregisteret har slitt med mange feil og systemet fremstår som komplisert for svært mange. Systemet favoriserer samtidig storinvestorer som kan organisere seg med et holdingselskap der de lar alle aksjeinntekter komme inn nesten fri for beskatning etter fritaksmetoden. De kan reinvestere så godt som hele beløpet, mens mindre aksjonærer som eier aksjer direkte, må beskatte eventuelle gevinster fortløpende.

Modellen for beskatning av enkeltpersonsforetak, senere navngitt Foretaksmodellen, medførte også uheldige skatteskjerpelser og et ugunstig skatteregime. Dette fordi denne typen organisering disfavores ettersom man blir fortløpende beskattet, og ikke på lik linje med f.eks. aksjeselskap kan akkumulere overskudd for reinvestering i virksomheten uten uttaksbeskatning. Disse medlemmer ønsket, gitt at skattereformen ble gjennomført, en uttaksmodell som ville veie opp for dette, men har fått lite gehør for dette.

Disse medlemmer uttrykte også skuffelse over at man når man skulle skape likere beskatning av arbeidsinntekt og kapitalinntekt, valgte å øke kapitalbeskatningen ved å innføre utbytteskatt, fremfor å redusere skatten på arbeidsinntekt.

Disse medlemmer viser til at disse medlemmer i Innst. S. nr. 232 (2003–2004) viste til to modeller man burde utredet nærmere som alternativ til dagens modell, «Konsummodellen» og «Flat skatt». Disse medlemmer mener fortsatt at dagens skattesystem for eierskap i næringslivet er for komplisert.

Disse medlemmer er enig i at skattesystemet skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Disse medlemmer er usikre på om den relativt kompliserte aksjonærmodellen gjør nettopp det. Disse medlemmer vil også påpeke at skatt er uheldig i seg selv, fordi skatt ofte innebærer at man tar ressurser fra et sted de gir avkastning, og tilfører midlene til mindre lønnsomme eller ulønnsomme prosjekter. Skattenivået bør derfor være lavest mulig, og staten bør være ytterst varsom med å beslaglegge borgernes inntekter. Disse medlemmer mener statsbudsjettet per i dag inneholder en stor andel utgiftsposter på områder staten ikke burde vært involvert i i det hele tatt.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen i Meld. St. 11 (2010–2011) slår klart fast at skattesatsen for en med eierposisjon i en bedrift er 48,16 pst., og at man følgelig må se på både skatten betalt på bedriftens hånd og utbytteskatten betalt på eiers hånd, som skatt for eieren. Disse medlemmer har i de senere år registrert at i debatten om skatter og avgifter, og særlig skatte- og avgiftsnivå og hvem som betaler hva i skatt, ynder representanter for

regjeringspartiene å hevde at uten formuesskatten ville mange såkalt rike ikke betalt skatt. Representanter for regjeringspartiene ser med vilje bort ifra det faktum at eierne gjennom sin eierposisjon i en bedrift betaler skatt på eventuelt overskudd i bedriften med 28 pst. Tar eierne ut utbytte, betaler de nye 28 pst. av det resterende overskuddet etter skatt. Dette utgjør en total skatteprosent på 48,16.

Disse medlemmer mener dette er en nyttig og ryddig avklaring i meldingen, og ser frem til en mer seriøs og konstruktiv skattedebatt i fremtiden.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener at fritak for formuesskatt for arbeidende kapital vil ta bort den skattediskrimineringen som norske private eiere har relativt til offentlige eiere og utenlandske eiere i dag, og dermed stimulere nasjonalt, privat eierskap. Det vil dermed ta bort en konkurranseulempe som det norske kapitalmarkedet har for innenlandske investorer. Nøytralitet mellom ulike skattegrunnlag er en fordel ut fra effektivitetshensyn i økonomien. Men det må vurderes opp mot andre hensyn, som for eksempel i hvilken grad skattegrunnlaget er mobilt eller ikke. Det kan heller ikke være noe vesentlig argument mot fritak for formuesskatt på arbeidende kapital at gjenværende formuesskatt da blir betalt av en spesiell gruppe skattytere. Ingen vil betale mer formuesskatt enn tidligere som følge av at et fritak for arbeidende kapital innføres.

Disse medlemmer viser til at det er argumentert for at det vil være svært krevende administrativt for skattemyndighetene å innføre et skille mellom arbeidende og ikke-arbeidende kapital. Det er korrekt at det vil gi administrative utfordringer, og kreve tid fra myndighetenes side til lov- og forskriftsarbeid, dersom et slikt skille skal innføres. Men det betyr ikke at oppgaven er uoverkommelig innenfor en rimelig tidsfrist. Sverige har praktisert et slikt skille i flere år, under sosialdemokratisk styre, inntil formuesskatten i sin helhet er blitt avskaffet av den nåværende regjeringen. I januar 2008 la Alliansen for norsk privat eierskap fram et konkret forslag om hvordan et fritak for formuesskatt for arbeidende kapital kan gjennomføres. Alliansen består av Bedriftsforbundet, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF), Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norges Lastebileier-Forbund, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, Norges Rederiforbund og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Alliansen har i sitt forslag presentert hvordan et skille mellom arbeidende og ikke-arbeidende kapital kan implementeres i lovverket. Forslaget fra denne brede samarbeidsgruppen av små og store

aktører i norsk næringsliv fortjener en grundig vurdering fra myndighetens side.

Disse medlemmer viser til at tre fjerdedeler av norske bedrifter er eid av familier. 40 000 bedrifter står foran generasjonsskifte de neste ti år her i landet, og undersøkelser fra EU-kommisjonen viser at et vellykket eierskifte i småbedrifter fører til at i snitt fem arbeidsplasser blir videreført.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at betaling av arveavgift bør utsettes i minst 10 år ved generasjonsskifte. Hvis bedriften drives videre, bortfaller en tiendedel av avgiften hvert år. Dersom bedriften drives videre i minst 10 år, betales dermed ingen arveavgift. Dette vil være god næringspolitikk, god samfunnsøkonomi og god distriktspolitikk.

2. Aksjonærmodellen

2.1 Sammendrag

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

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

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

Dette tyder på at investorene og selskapene oppfatter skattesystemet som nøytralt også etter skattereformen 2006.

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

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

Korreksjonsinntektsregelen, som skal sikre at all inntekt som ligger til grunn for utbytteutbetaling, er skattlagt på selskapets hånd, ble ikke endret i forbindelse med skattereformen. Regelen er relevant i tilfeller der det regnskapsmessige overskuddet er større enn det skattemessige, og påvirker først og fremst tidspunktet for skattlegging. Med unntak av konkurs-tilfeller vil det ubeskattede overskuddet uansett komme til beskatning på et senere tidspunkt. I praksis venter gjerne selskapene med å betale ut utbytte basert på ubeskattet kapital for å unngå korreksjonsinntekt. Etter innføring av aksjonærmodellen betyr dette at også statens inntekter fra utbytteskatten utsettes. I lys av dette, og at regelverket er svært kompli-

sert, har departementet kommet til at reglene bør avvikles.

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

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

Aksjonærmodellen er nærmere omtalt i kapittel 6 i meldingen.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, slutter seg til regjeringens vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at det var en klar intensjon at formuesskatten skulle trappes ned da utbytteskatten ble innført. Disse medlemmer noterer seg at innføring av utbytteskatt førte til betydelig tilpasningsaktivitet, noe som kommer klart fram gjennom den kraftige økningen i antall porteføljeinvesteringsforetak.

Disse medlemmer er enige i at korreksjons-skatten oppheves og merker seg at reglene både er kompliserte, kostbare å administrere og at de dermed har fungert som en stopp-regel for utbetaling av utbytte. Disse medlemmer ønsker at dette gjøres gjeldende allerede med virkning fra ligningsåret 2011.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen oppheve reglene om korreksjonsinntekt med virkning for ligningsåret 2011.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener økningen i antall porteføljeinvesteringsforetak tyder på at alle større investorer har etablert et aksjeselskap og nyter godt av fritaksmodellen. I lys av dette blir departementets motstand mot en aksjesparekonto for personlige aksjonærer uforståelig. Disse medlemmer mener argumentasjonen bærer preg av at man ikke ønsker å stimulere småspareren til å investere i aksjer, og så tilpasses argumentasjonen dette. Likviditetseffekten av at småsparere selv kan velge tidspunkt for når de vil ta investert kapital ut av kontoen og til beskatning, er ikke ubetydelig for den enkelte småsparere. Disse medlemmer anser heller ikke «store latente skatteforpliktelser» som noe argument mot ordningen, da kapitalen ikke kan tas ut av kontoen og benyttes før skatteforpliktelsene er dekket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser også til sine merknader i denne innstillingens avsnitt 1.2.

3. Deltakermodellen

3.1 Sammendrag

Deltakermodellen er basert på samme prinsipp som aksjonærmodellen og foretaksmodellen om å ekstrabeskatte avkastning ut over risikofri rente. Som for aksjonærer inntreer ekstrabeskatningen ved at utdelinger skattlegges som alminnelig inntekt på personlige deltakeres hånd. Selskapsdeltakere kommer inn under fritaksmetoden i likhet med selskapsaksjo-

nærer. Beskatningsløsningen sammenfaller dermed i stor grad med løsningen for aksjeselskaper og aksjonærer. Det har imidlertid vært behov for enkelte særlige regler for å ta hensyn til særtrekk ved deltakerlignede selskaper, herunder at det deltakerlignede selskapet ikke er eget skattesubjekt og at selskapsinntekten skattlegges hos deltakerne etter eierandel.

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

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

Deltakermodellen er nærmere omtalt i kapittel 7 i meldingen.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, slutter seg til regjeringens vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til sine generelle merknader i denne innstillingens avsnitt 1.2.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader i denne innstillingens avsnitt 1.2.

4. Foretaksmodellen

4.1 Sammendrag

Gjennomgangen i meldingens kapittel 2 viser at foretaksmodellen har fungert godt i lys av reformens mål om økt skattemessig likebehandling. Innføringen av foretaksmodellen, aksjonærmodellen og deltakermodellen har bidratt til mer lik beskatning av lønns-takere og næringsdrivende som enten driver gjennom

selskap eller enkeltpersonforetak. Primærnæringene skiller seg imidlertid ut ved særskilt gunstige skatteregler.

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

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

Departementet har kommet til følgende:

- Foretaksmodellen fungerer godt og bør i hovedsak videreføres i dagens form. Blant annet bør skjermingsrenten og skjermingsfradraget for enkeltpersonforetak fastsettes som i dag, jf. meldingens avsnitt 8.3.1 og 8.3.2.
- Lønnsfradraget har ingen god begrunnelse i skjermingsmetoden og gir enkeltpersonforetak med ansatte en fordel som tilsvarende virksomhet organisert som selskap, ikke har, jf. avsnitt 8.3.3 i meldingen.
- For selvstendig næringsdrivende er det ikke et tilsvarende skille mellom virksomhetsøkonomien og privatøkonomien som for næringsvirksomhet organisert som selskap. Det er bakgrunnen for at enkeltpersonforetak ekstrabeskattes løpende og ikke ved uttak. Til tross for ulike regler er det ikke vesentlige forskjeller i den samlede skattebelastningen for enkeltpersonforetak og aksjeselskap. Ulikheter i skattereglene går noen ganger i favør av enkeltpersonforetak, andre ganger i favør av aksjonærer. Skattesystemet er utformet slik at forskjell i tidspunkt for betaling av skatten mellom enkeltpersonforetak og aksjonærer ikke skal gi ulik skattebelastning.
- Løpende beskatning reduserer likviditeten for enkeltpersonforetak sammenlignet med aksjeselskaper, som kan utsette skatten. En avsetningsordning er imidlertid et svært lite målrettet tiltak for å avhjelpe en presset likviditetssituasjon i enkelttilfeller. Dårlig likviditet vil ofte skyldes mer enn skatt. De virksomhetene som trolig er mest presset på likviditet, vil i begrenset grad fanges opp av en avsetningsordning siden de i

mange tilfeller vil ha lite eller ingen beregnet personinntekt å avsette. En avsetningsordning vil dessuten være kostbar og komplisert, og vil skape behov for tett oppfølging gjennom regnskap, revisjon og økt ligningsmessig kontroll med skjulte utdelinger. En avsetningsordning ville også medføre forskjellsbehandling til fordel for enkeltpersonforetak. I lys av dette og de dårlige erfaringene med ulike avsetningsordninger før 1992-reformen vil departementet ikke gå inn for en avsetningsordning, jf. avsnitt 8.4. i meldingen.

- Når det ses bort fra særskilt gunstige regler for beskatning av gevinst ved salg av tomteareal i landbruksvirksomhet og av hele eller deler av jord- og skogbruksnæringen, er den skattemessige behandlingen av gevinster og tap i tråd med skjermingsmetodens beskatningsprinsipp. Det er stor grad av likebehandling mellom enkeltpersonforetak og aksjonærer også på dette området. Departementet går ikke inn for endringer i disse reglene.

Foretaksmodellen er nærmere omtalt i kapittel 8 i meldingen.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på at det meste av næringsvirksomheten i Norge utøves gjennom enkeltpersonforetak, aksjeselskap eller deltakerlignet selskap. Forskjellene mellom disse foretaksformene gjør at man ikke kan få helt like skatteregler av praktiske grunner. Det har vært et hovedmål at reformen skulle føre til en større grad av likebehandling av virksomhetsformene og mellom enkeltpersonforetak og lønnstakere. Flertallet er fornøyd med at evalueringen nå viser at reformen synes å ha lyktes med dette. Det er nå en større grad av likebehandling på tvers av virksomhetsformer.

Flertallet har merket seg funnene i evalueringen som viser at selv om det er forskjell på uttaksbeskatning for selskap og løpende beskatning for enkeltpersonforetak, skal enkeltpersonforetak over tid ikke ha høyere beskatning.

Flertallet viser til at reformen hadde det prinsipielle utgangspunktet å skjerme den risikofrie avkastningen av investert kapital. Vurderingene som er gjort i evalueringene på dette, støttes av flertallet, selv om man da har påvist at nåverdien av ubenyttet skjermingsfradrag vil reduseres over tid. Flertallet er enig med departementet at det vil føre til en for stor administrativ ulempe både for skatteyter og for skatteetaten å endre dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil bemerke at selvstendig næringsdrivende innenfor foretaksmodellen har ubegrenset risiko knyttet til sin næringsvirksomhet. Dette skulle tilsi at det ble åpnet for en mulighet til å skjerme deler av overskuddet fra full personbeskatning for å kunne møte framtidig investeringsbehov. Disse medlemmer har merket seg at landbruksorganisasjonene har et spesielt fokus på dette, fordi de ikke har samme mulighet til å velge andre organisasjonsformer.

Disse medlemmer vil vise til Innst. nr. 232 (2003–2004) der disse medlemmer argumenterte for et risikotillegg i skjermingsrenten for virksomheter innen foretaksmodellen og synes ikke regjeringens argumenter for det motsatte er overbevisende. Disse medlemmer mener at et risikotillegg i skjermingsrenten er naturlig all den tid virksomhetsformen innebærer ubegrenset risiko for eier.

Disse medlemmer merket seg at skogbruksorganisasjonene framfører sterke argumenter for at skattereformen i 2006 slo spesielt sterkt ut for skogbruket. Næringen er preget av svært mange små eiendommer og eiere. Nesten samtlige har annen inntekt som hovedinntektskilde, og overskuddet fra skogsdrift vil dermed komme som tillegg til ordinær lønn. Det samme gjelder gevinst ved salg av eiendommen utenom familie. Disse medlemmer mener at utfordringene næringen står overfor, bør vies spesiell oppmerksomhet. Norge har svært lav ressursutnyttelse i skogbruket, og verdiskapings- og sysselsetningspotensialet fra økt aktivitet i primærleddet er stort når en ser på potensialet for hele verdikjeden. Disse medlemmer har merket seg at skogorganisasjonene var samstemte i at skattebelastningen hemmer aktivitet og strukturendringer i næringen. Dette bør vies oppmerksomhet, fordi skog er en lønnsom næring som er viktig i mange næringssvake områder av landet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til sine generelle merknader om investeringsfond i denne innstillingens avsnitt 1.2.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser også til sine merknader i denne innstillingens avsnitt 1.2.

5. Fritaksmetoden

5.1 Sammendrag

Fritaksmetoden skal hindre at inntekt blir beskattet flere ganger i selskapskjeder. Sammen med aksjønærmodellen bidrar fritaksmetoden til at inntekt

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

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

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

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

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

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

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

Fritaksmetoden er nærmere omtalt i kapittel 9 i meldingen.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil peke på at sammen med aksjonærmodellen bidrar fritaksmetoden til at inntekt beskattes én gang i selskapssektoren, og at aksjeinntekt ut over en avkastning tilsvarende risikofri rente beskattes når den tas ut av selskapssektoren. Dette sørger for at man ikke får en kjedebeskatning, noe som ville ført til at inntekter kunne blitt beskattet flere ganger i eierkjeder. Det er etter flertallets syn viktig å unngå dette fordi man da kan få uheldige intensiver for omorganiseringer som er skattemotiverte, og ikke en vurdering som er basert på en rasjonell selskapsstruktur etter forretningsmessige vurderinger.

Flertallet er enig med regjeringen i at fritaksmetoden stort sett har fungert i samsvar med de forutsetninger man la til grunn, men at man støtter de varslede endringene i meldingen. Det er positivt for næringslivet at man kan få til flere forenklinger, samtidig som det må lages regler som avskjærer uønskede tilpasningsmuligheter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader i denne innstillingens avsnitt 1.2.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre vil understreke at treprosentregelen er en grov sjablongregel som kompliserer fritaksmetoden som kom i 2008. Den er ikke knyttet til selskapets

reelle kostnader, men er ment å nøytralisere kostnader knyttet til forvaltning av eierskapet via inntektsføring av en 3-prosentandel av de skattefrie inntektene selskapet mottar. Disse medlemmer støtter forenklingene som regjeringen foreslår ved at gevinst- og tapsberegningene ikke lenger skal omfattes av treprosentregelen, og hadde helst sett at regelen ble fjernet helt.

6. Formuesskatten

6.1 Sammendrag

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

Regjeringen har fra den overtok høsten 2005 vært opptatt av å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet, og av at formuesskatten skulle spille en viktig rolle i fordelingspolitikken. I forbindelse med regjeringens oppfølging av skattereformen har derfor formuesskatten blitt et mye sterkere fordelingspolitisk supplement til inntektsskatten enn den var under regjeringen Bondevik II. De med store nettoformuer betaler nå en større andel av formuesskatten. Kombinasjonen av bredere grunnlag og sterk økning i bunnfradrag har gjort at om lag 500 000 færre personer betaler formuesskatt enn i 2005, mens de som betaler formuesskatt, bidrar med mer per person.

Formuesskatten, sammen med inntektsbeskatningen av kapital, påvirker både sparing og investeringer. Høy samlet skatt på kapital reduserer lønnsomheten av å spare. Dermed medvirker formuesskatten isolert sett til å redusere lønnsomheten av å investere for norske investorer. Men investeringer i Norge blir i utgangspunktet ikke mindre interessante for norske investorer enn investeringer i utlandet. Derimot kan formuesskatten i noen grad begrense kapitaltilgangen for bedrifter som ikke har tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet og dermed er henvisning til det norske markedet. Det kan bety at nivået på investeringer i norsk næringsliv kan bli påvirket. Dessuten er det fortsatt ulikheter i verdsettingen i formuesskatten som påvirker lønnsomheten av å investere i ulike formuesobjekter og dermed den samlede avkastningen av kapitalen. Vridningene på investeringene kan dempes ved å redusere forskjellen i

effektive skattesatser mellom ulike formuesobjekter. Samlet sett er det en avveining i formuesskatten mellom hensynet til fordeling og hensynet til næringsdri- vendes rammebetingelser og effektiv ressursbruk.

Det er derimot ingen god løsning å innføre formuesskattefritak for såkalt arbeidende kapital, slik blant andre NHO går inn for. Et fritak for «arbeidende» kapital kommer i konflikt med hensynet til likebehandling av ulike virksomhetsformer og typer kapital, har dårlige fordelingsvirkninger, vil medføre store administrative problemer for skattemyndighetene og gir nye muligheter for skattetilpasninger. Regjeringen går derfor ikke inn for å innføre et slikt fritak.

Regjeringen vil derimot opprettholde formuesskatten, men arbeide for endringer som bidrar til mer rettferdig fordeling og bedre rammebetingelser for norsk næringsliv, i tråd med den politiske plattformen i Soria Moria II. En vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettene.

Formuesskatten er nærmere omtalt i kapittel 10 i meldingen.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på de endringene som har vært gjort i formuesskatten siden 2005. Dette er endringer som har forbedret fordelingsprofilen og utvidet skattegrunnlaget. I 2005 var bunnfradraget på kr 151 000 også for ektepar som ble lignet for felles formue. I dag har man økt bunnfradraget til kr 700 000 for enslige og til kr 1 400 000 for ektepar, altså en over en firedobling for enslige og over en nidobling for ektepar. Dette har ført til at andelen som betaler formuesskatt i dag, er senket fra 33 pst. i 2005 til om lag 17 pst. i dag. Videre har man fjernet aksjerabatten og 80-prosentregelen som var to ordninger som førte til redusert skattegrunnlag. Regjeringen begrunnet disse endringene med at man ikke så særlige hensyn som skulle beskytte de mest velstående med slike regler, en begrunnelse flertallet kan slutte seg til.

Flertallet vil videre vise til at det også har blitt innført nye takseringsregler for å fastsette ligningsverdier for bolig og næringseiendom. De nye reglene sørger for at ligningsverdier blir langt mindre vilkårlige og retter i stor grad opp tidligere urettferdigheter.

Flertallet mener at i sum har alle disse endringene ført til at formuesskatten har en langt bedre fordelingsvirkning, og den sørger også for at de som har store formuer, betaler skatt løpende selv om de kan ha svært lav skattepliktig inntekt i enkelte år. Formuesskatten sørger også for at skattesystemet er progressivt i alle inntektsgrupper og ikke regressivt for

de aller rikeste, slik det var under regjeringen Bondevik II.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til sine merknader i denne innstillingens avsnitt 1.2.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre vil understreke den avgjørende betydning det private, mangfoldige eierskap har for arbeidsplasser og sysselsetting i hele Norge, men spesielt i Distrikts-Norge. Det er dette eierskapet som utvikler og tar vare på arbeidsplassene lokalt og som gjennom sitt engasjement er selve fundamentet for opprettholdelsen av et lokalsamfunn. Det lokale eierskapet er synlig og delaktig, og gjennom sin direkte innflytelse på bedriftens utvikling utgjør eierskapet en avgjørende betydning for vekst og utvikling lokalt. Disse medlemmer viser til at skattereformens og regjeringen Bondevik IIs intensjon med skattereformen var at formuesskatten skulle nedtrappes og fjernes da utbytteskatten ble innført. Dette har ikke regjeringen Stoltenberg II bare unnlatt å følge opp, men man har også gjennomført endringer som medfører at formuesskatten nå i stor grad er konsentrert til en beskatning av norsk, privat eierskap i næringslivet. Disse medlemmer viser til at beskatningen av arbeidende kapital er mer enn fordoblet etter at regjeringen Stoltenberg II tiltrådte og den er nær tredoblet i forhold til regjeringen Bondevik IIs forslag i sitt siste budsjett.

Et bredt, mangfoldig privat eierskap er slik disse medlemmer ser det, helt sentralt for nyskaping, innovasjon og utvikling av nye og videreutvikling av eksisterende arbeidsplasser. Formuesskatten er en ren diskriminering av dette norske, private eierskap når det gjelder statlig og utenlandsk eierskap. Disse medlemmer er forundret over at regjeringen i meldingen bruker ressurser på å vise at «formuesskatten ikke gjør investeringer i Norge mindre interessante for norske investorer enn investeringer i utlandet», mens man ikke analyserer sentrale utfordringer som utflytting av kapital eller andre konsekvenser av diskrimineringen.

Disse medlemmer viser til at utviklingen av eierskapet blant selskapene på Oslo Børs viser en klar konsentrasjon mot statlig eierskap og utenlandsk eierskap og viser til at disse eierne fra årsslutt 1999 til årsslutt 2010 økte sin eierandel fra hhv. 15,6 pst. og 31,5 pst. til 34,3 pst. og 34,9 pst. Disse medlemmer tror at om den private, norske investor hadde tilhørt miljøområdet, ville man ha nærmet seg å bli klassifisert som «rødlistet», og viser til at eierandelen har gått ned fra 7,8 pst. til 4 pst. i samme periode. Private, norske foretak har redusert sin eier-

andel fra 34,2 pst. til 19,8 pst. Disse medlemmer mener at denne utviklingen i seg selv er farlig, fordi den indikerer at stadig færre nordmenn har direkte kontakt med næringsliv og verdiskaping som del av et eierskap. Dette er utfordringer som etter disse medlemmers mening burde ha vært undersøkt i en evaluering av skattereformen.

Disse medlemmer vil samtidig understreke at det er en balanse mellom statlig, utenlandsk og privat eierskap som er sentral. Det er diskrimineringen av det private, norske eierskapet som er problemet, ikke tilstedeværelsen av verken staten eller utenlandsk kapital i Norge. Disse medlemmer ser det snarere som ønskelig at alle eiergrupperingene er sterkt til stede.

Disse medlemmer vil samtidig understreke at formuesskattens innvirkning på arbeidsplassene og bedriftene er sterkest der man er lenger unna alternative egenkapitalkilder enn selskapene på Oslo Børs er. Formuesskatten rammer små og mellomstore bedrifter eid av gründere, familier og lokale eiere i hele landet, hardt. For disse eierne medfører formuesskatten en belastning som gjør at de må trekke utbytte ut av bedriftene uavhengig av om bedriften tjener penger eller ikke. Disse medlemmer vil samtidig understreke at forskning viser at dette eierskapet er et godt eierskap. Disse medlemmer mener at dette «unoterte» eierskapet kjennetegnes ved et engasjert, langsiktig og direkte eierskap som skaper høy avkastning og har en omsetning og sysselsetting om lag fire ganger så høy som selskapene notert på Oslo Børs. For disse medlemmer er det uforståelig at regjeringen både systematisk svekker eierskapet og øker skattebelastningen på dette eierskapet gjennom de grep de har foretatt med formuesskatten. Den manglende analyse av de langsiktige konsekvensene av denne særnorske diskriminering av eget privat eierskap i evalueringen, avslører for disse medlemmer regjeringens manglende vilje til seriøst å analysere konsekvensene av egen politikk. Disse medlemmer mener at den langsiktige svekkelsen dette innebærer for vekstkraft, innovasjonsevne og omstilling av norsk økonomi, langt overgår de fordelingsvirkningene regjeringen påberoper seg.

Disse medlemmer viser til følgende tabell med anslått proveny i mrd. kroner fra formuesskatten samlet sett og formuesskatten på næringstilknyttet kapital isolert sett i 2011 med hhv. vedtatte 2011-regler, framførte 2005-regler og framførte regler i tråd med regjeringen Bondevik IIs forslag for 2006:

	Formuesskatt i alt	Formuesskatt på næringstilknyttet kapital
Vedtatte 2011-regler	14,1	6,7
2005-regler	12,2	4,2
Bondevik II-regjeringens forslag til 2006-regler	9,6	3,4

Av beregningstekniske årsaker er det kun medregnet formuesskatten fra forskuddspliktige i de tre alternativene. Dette anslås å utgjøre 98 pst. av samlet formuesskatt i 2011.

Kilde: Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen heller ikke analyserer formuesskattens innvirkning på privat sparing og gjeldsdannelse. Formuesskatten er en beskatning av inntekt det er betalt skatt av og som ikke har gått til forbruk. Disse medlemmer mener at denne problematikken burde ha fått oppmerksomhet i evalueringen og viser til den oppmerksomhet som en økende gjeld i norske husholdninger har fått i media i det siste.

Disse medlemmer støttet ikke å bruke mer enn 100 mill. kroner på nye takstregler for bolig, fordi investeringen ikke ville ha hatt særlig verdi med disse medlemmer i regjering. Disse medlemmer mener at regjeringen snarere har lagt til rette for økt boligbeskatning i framtiden enn et mer rettferdig system.

7. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme en sak der formuesskattens innvirkning på investeringsnivå, egenkapitalsituasjon og tilgang på kapital settes i fokus. Utflytting av kapital fra Norge og tap av næringsmiljøer som følge av dette er en selvfølgelig del av en slik gjennomgang. Saken skal også presentere en strategi for hvordan det norske private eierskap kan styrkes.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med provenyberegninger for skatte- og avgiftsendringer i statsbudsjettet innarbeide dynamiske effekter på kort og lang sikt ut fra beste estimat. I arbeidet bør regjeringen trekke veksler på erfaringer gjort fra tilsvarende beregninger gjort nasjonalt og internasjonalt. Negative dynamiske effekter ved økte skatter og avgifter skal også innregnes.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen oppheve reglene om korreksjonsinntekt med virkning for ligningsåret 2011.

8. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 11 (2010–2011) – evaluering av skatte-
reformen 2006 – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 26. mai 2011

Torgeir Micaelsen

leder

Thomas Breen

ordfører

