



N · A · R · F

NORGES AUTORISERTE REGNSKAPSFØRERES FORENING
Foretaksregisteret NO 871 278 342

FINANSDEPARTEMENTET

16. MAI 2003

Saksnr. 631 598-49
Art.nr.

Det kongelige finans- og tolldepartement
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Deres ref
03/598 SL BB/GS

Vår ref
25/03 POH

Dato
15. mai 2003

HØRING - NOU 2003: SKATTEUTVALGET - FORSLAG TIL ENDRINGER I SKATTESYSTEMET

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 12.02. d. å vedrørende ovennevnte NOU.

I Innledning

NARF vil innledningsvis bemerke at vi er positive til forslagene til endringer i skattesystemet fremmet gjennom NOU nr 9 for 2003 Etter NARFs vurdering er det blant annet positivt at økonomisk støtte fortrinnsvis gis i form av direkte økonomiske overføringer til de personer som støtten er ment å komme til gode, fremfor at det i skattesystemet gis fradragsrett i alminnelig inntekt for tilsvarende kostnader. NARF er videre for at toppskatten fjernes, eventuelt reduseres ved hjelp av endringer i sats og innslagspunkt. Det samme gjelder forslaget om å fjerne formuesskatten.

På tross av at NARF er positive til hovedtrekkene i NOU nr 9 for 2003 er vi imidlertid skuffet over at utvalget ikke har klart å utarbeide en modell for beskatning av virksomheter som er lik uavhengig av ansvars- og eierform Etter NARFs vurdering er aksjonærmodellen for beskatning av utbytte en teoretisk forståelig og akseptabel modell, men den vil åpenbart føre til en god del praktiske problemer knyttet til gjennomføring og oppfølging. Det er for oss et stort tankekors at det vurderes innført enda et nytt regelverk som vil være med på å komplisere helheten i skattereglene.

Personer og selskaper som i stor grad benytter rådgivere vil trolig ha få problemer med å etterleve aksjonærmodellen. Etter NARFs vurdering vil imidlertid skattytere flest ha store problemer med å orientere seg i et så omfattende og forskjelligartet komplisert regelverk. Desto vanskeligere regler desto større rom og behov for skatteplanlegging og rådgivning

Dersom skattyter ikke kan kontrollere sin ligning, men i for stor grad er avhengig av ligningsmyndighetenes vurderinger og rådgiveres råd, vil dette kunne skape forakt for systemet samtidig som den enkeltes ansvar for å levere inn korrekte opplysninger til ligningsmyndighetene vil kunne bli svekket. Et mer ensartet regelverk som kan gjøres gjeldende overfor alle typer selskaper og enkeltmannsforetak må derfor være et klart mål for regjeringen

II Forutsigbarhet innenfor skatteretten

Det bør være et klart mål for skatte- og avgiftspolitikken at skattyterne sikres vesentlig større grad av forutberegnlighet innenfor regelverket. NARF kan ikke si seg enig med utvalget i at skattepolitikken har vært relativt stabil siden 1992. Foruten at det har vært mer enn 100 endringer bare i delingsmodellen har det vært innføring av utbytteskatt og konjunkturavgift, endring av avskrivningssatser, innføring av såkalt kakeskatt samt sist men ikke minst, et utall av uttalelser fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet der svært mange av uttalelsene har skapt ny rett eller endret tidligere rettstilstand. Etter NARFs vurdering er det så nære bånd mellom Regjering, Finansdepartementet og Skattedirektoratet at skattepolitikken i for stor grad blir påvirket av den politiske agenda. NARF er derfor klart positiv til at det utredes om et økonomisk råd etter modell av det danske også kan etableres her.

Dersom dagens system videreføres, bør Finansdepartementet i større grad være lovrådgiver og utreder på vegne av regjering/storting, mens direktoratet i større grad får delegert lov- og forskriftskompetanse. Så lenge Skattedirektoratet i en slik modell følger de retningslinjene som er utarbeidet av et økonomisk råd eller lignende, vil denne modellen sikre større forutberegnlighet og mer stabile regler.

Hvis ovennevnte kan forankres i et skatte- og avgiftssystem som bygger på likebehandling med færrest mulig unntak og særregler, samt en reduksjon av spenningene i systemet i forhold til satser, vil regelendringene i seg selv forhåpentligvis bidra til større grad av stabilitet.

III Spenningene i skattesystemet pga den store forskjellen i marginalbeskatning av lønnsinntekt (personinntekt) og kapitalinntekt (alminnelig inntekt)

NARF er enig i at skattesatsen på alminnelig inntekt bør forbli på et nivå tilsvarende gjennomsnittet i EU-landene. Sett hen til at disse landene i de senere år har redusert skattesatsen på alminnelig inntekt mener NARF det er galt å øke skattesatsen på alminnelig inntekt. Det samme underbygges av at Norge allerede er kjent for å være et høykostnadsland.

NARF er videre tilhenger av at det innføres et relativt romslig bunnfradrag i form av personfradrag, eventuelt i kombinasjon med minstebrutto, samtidig som de særskilte skattefradragene fjernes så langt det lar seg gjennomføre.

Hva gjelder naturalytelser er NARF enig med utvalget i at disse bør fastsettes til markedsverdi. Slik systemet er i dag der flere av naturalytelsene verdsettes til langt under markedsverdi gir dette en uakseptabel fordel for de ansatte som nyter godt av disse ordningene. At fordelene foranlediget av arbeidsforholdet skal verdsettes til annen verdi enn markedsverdi er et brudd på likhetsprinsippet som bør avskaffes snarest.

Satsforskjellene på arbeidsinntekt kontra kapitalinntekt bør reduseres ved en reduksjon av marginalsatsen på arbeidsinntekter. Tilsvarende bør den ekstra arbeidsgiveravgiften også

fjernes. Når senere undersøkelser også viser at sistnevnte avgift heller ikke bidrar til å dempe lønnsveksten for de med høye lønninger slik som opprinnelig forutsatt, er begrunnelsen for innføringen heller ikke lenger tilstede

NARF er også enig i at innslagspunktet for toppskattesatsene bør heves. I de fleste skattesystemer med store spenninger vil spenningene bidra til skatteplanlegging. Desto større spenninger desto mer urimelig vil skattyterne oppfatte reglene og desto nærmere grensen for den ulovlige skatteplanlegging er skattyterne villig til å bevege seg

Vi vet av erfaring at det over tid er svært vanlig at et regelverk delvis uthules ved at det vedtas særordninger og unntaksregler for spesielle grupper av skattytere. Dersom satsforskjellene reduseres vil de krefter som bevirker særordninger og unntaksregler trolig også avta fordi det ikke lenger vil kunne oppnås like store skattemessige effekter ved å få til særordninger. Reduksjon i forskjellen mellom marginalsattesatsene for alminnelig inntekt og personinntekt vil med andre ord i seg selv bidra til et mer stabilt regelverk samtidig som politikerne ikke i like stor grad stadig vil bli fristet til å akseptere mer eller mindre populistiske særordninger

IV Modeller for virksomhetsbeskatning

Det må etter NARFs vurdering være et klart mål å erstatte delingsmodellen med et nytt og bedre skattesystem for beskatning av aktive eiere som driver virksomhet. Etter NARFs vurdering er det en stor svakhet ved Skatteutvalgets arbeid at ikke beskatning av virksomheter på generelt grunnlag har blitt viet større oppmerksomhet. Det bør etter NARFs vurdering være et mål at beskatningen av virksomheter skjer etter mest mulig ensartede grunnprinsipper for alle typer virksomheter samtidig som reglene bør gi en mest mulig lik beskatning av de forskjellige virksomheter og dens aktive eller passive eiere, uavhengig av eier- eller selskapsform. Dette prinsippet er også mest i tråd med Aarbakke-utvalgets hovedprinsipper for utformingen av forslaget til ny bedriftsbeskatning, skattereformen av 1992. Dersom et eventuelt utvalg skulle komme til at like regler for beskatning av aksjeselskaper, deltakerlignede selskap og enkeltmannsforetak ikke lar seg gjennomføre, må skattleggingen etter NARFs vurdering i det minste bygge på lik grunnmodell, enten kildemodell eller uttaksmodell

Til tross for at den foreslåtte aksjonærmodellen blant annet kan ha den ulempe at den kan føre til innlåsing av kapital i virksomheten er NARF tilhenger av en uttaksmodell fremfor en kildemodell. Dette standpunkt begrunnes først og fremst med at aktive eiere som faller inn under delingsmodellen sett sammen med virksomheten de jobber, i mange tilfeller blir utsatt for en urimelig likviditetsbelastning. Ved beskatning basert på en uttaksmodell slipper en dette problemet ved at skattebelastningen utsettes til aksjonærene velger å ta ut utbytte fra selskapet. Videre mener NARF at uttaksmodellen lettere vil kunne gjennomføres for alle typer virksomheter. Modellen vil etter NARFs vurdering også i større grad være i harmoni med det såkalte skatteevneprinsippet samtidig som staten med enkle grep i større grad kan sikre sine inntekter, for eksempel ved innføring av en "nettoutbytte-ordning"

Valg av selskapsmodell vil etter NARFs vurdering gi et ulikt resultat etter skatt dersom forslaget om innføring av aksjonærmodellen innføres samtidig som kildemodellen (delingsmodellen) videreføres for deltakerlignede selskap og enkeltmannsforetak.

Delingsmodellen må derfor etter NARF's vurdering forsøkes erstattet av et nytt system. Delingsmodellen gir i dag altfor tilfeldige utslag samtidig som terskeeffektene ved å falle

innenfor eller utenfor modellen er altfor store. De største svakhetene ved dagens delingsmodell er videre at.

- det er enkelt å tilpasse seg bort fra den
- det blir ofte fastsatt en lite treffende personinntekt i forhold til reell arbeidsavkastning i flere delingspliktige selskap
- modellen skiller mellom såkalte liberale og ikke-liberale yrker hvilket er et skille som bryter med prinsippet om nøytral beskatning av ulike næringer

Dersom delingsmodellen skal beholdes for skattlegging av deltagerlignede selskaper og enkeltmannsforetak samtidig som det innføres utbytteskatt med skjerming for aksjeselskaper, må delingsreglene strammes inn samtidig som satsforskjellene reduseres vesentlig. Innstramningen bør kun skje for en overgangsperiode i påvente av nye regler for beskatning av deltagerlignede selskaper og enkeltmannsforetak. Og nye skatteregler bør komme i nær fremtid for at ikke skattesystemet skal fortsette å miste sin legitimitet.

I tillegg til ovennevnte burde skatteutvalget også vurdert reglene for skattefri omdanning i lys av innføringen av aksjonærmodellen. Det vil trolig bli et større press på omdanningsreglene dersom det vedtas forskjellige beskatningsmodeller for aksjeselskaper på den ene side og deltagerlignede selskaper og enkeltmannsforetak på den annen side. Etter NARFs vurdering bør det også utredes om omdanningsreglene, i det minste delvis, bør omfatte deltagerlignede selskaper som omdannes til enkeltmannsforetak ved deltagers død eller uttreden. Videre bør det utredes om omdanningsreglene også kan gjelde for aksjeselskaper som ønskes omdannet til deltagerlignede selskaper eller enkeltmannsforetak.

Etter NARFs vurdering er det viktig å ha for øye at de fleste skatteregler med store spenninger er utsatt for et stort press med hensyn til å få etablert særregler og unntaksregler for visse grupper av skattytere. Desto flere forskjelligartede skattesystemer vi har for beskatning av personer og selskaper desto større skjevheter vil lett bli følgende av endringer i et av regelverkene. Hvis en ser hen til endringene i delingsreglene fra og med 1992 og frem til i dag og forutsetter en tilsvarende grad av regelendring i aksjonærmodellen og delingsreglene i de kommende 10 år vil regelverket bli så komplekst og uoversiktlig at det kun er de ressurssterke "skattetilpasserne" og deres rådgivere som vil tjene på bedriftsbeskatningsreformen det nå legges opp til. Dersom det er et mål å dempe opp for ovennevnte må skattesatsene for personinntekt og alminnelig inntekt harmoniseres for på denne måten å dempe spenningene i systemet og samtidig sikre større grad av stabilitet og forutsigbarhet i regelverket.

V Aksjonærmodellen

Aksjonærmodellen er vesentlig bedre enn dagens delingsmodell for aksjeselskaper. Det kan hevdes at modellen bør innføres under henvisning til at den er best av to onder for aksjeselskaper isolert sett.

Modellen har begrenset innvirkning på kapitalmobiliteten, idet den ikke rammer aksjeselskaper som mottar utbytte. Videre må modellen anses for vesentlig bedre enn KAF-modellen (kapitalavkastningsmodellen) idet den tar utgangspunkt i den kapital aksjeeier har investert og ikke i bokført egenkapital. I tillegg må modellen antas å ivareta investerings- og finansieringsnøytralitet samt at den innebærer en fullt ut integrert beskatning av aksjeutbytter og aksjegevinster.

Modellen må også antas å være en forenkling i forhold til dagens delingsmodell. Uheldigvis vil imidlertid regelverket i første omgang ikke erstatte et annet og mer komplisert regelverk, men først og fremst komme som et tillegg til de reglene vi allerede har i dag.

Den viktigste fordelene med aksjonærmodellen er at den er nøytral for selskaper med aktive og ikke aktive eiere.

NARF finner å ville understreke at en klar forutsetning for at vi i det hele tatt kan akseptere en aksjonærmodell er at den såkalte skjermingsrenten settes vesentlig høyere enn det skatteutvalget selv foreslår. Investering i aksjer har som kjent over tid gitt vesentlig bedre avkastning enn innskudd i bank. Dette tilsier at skjermingsrenten må ligge godt over normal boliglånsrente for at skjermingsrenten i det hele tatt skal kunne sies å ligge på et nivå som tilsvarer normal avkastning på aksjer. NARF vil derfor advare mot en for lav skjermingsrente dersom begrunnelsen for dennes fastsettelse fortsatt skal kunne forsvares og opprettholdes. Videre er det viktig at det arbeides videre med skattereglene for beskatning av deltagerlignende selskaper og enkeltmannsforetak. En innføring av aksjonærmodellen må derfor ikke fungere som en sovepute i forhold til beskatningen av de to sistnevnte virksomhetstyper. Utbyttmodellen må tvert om vurderes og utredes ytterligere.

VI Skattlegging av formue, fast eiendom og arv

NARF mener at formuesskatten skal avvikles. Flere OECD-land har avviklet formuesskatten, noe som tilsier at dette bør gjennomføres også i Norge. Inntil dette skjer må det være et mål at alle formuesobjekter skattlegges med utgangspunkt i reelle markedsverdier, med et bunnfradrag knyttet til det særskilte formuesobjekt (f. eks bolig). Dette fremfor det meget tilfeldige og urettferdige system vi har i dag for fordelsbeskatning av boliger og fritidsboliger.

Etter skatteutvalgets vurdering vil utvalgets forslag medføre relativt lavere boligskatt for dem med forholdsvis rimelige boliger samtidig som incentivene til å overinvestere i dyrere boliger reduseres. NARF finner det vanskelig å harmonisere denne påstanden med det forhold at den ekstra arbeidsgiveravgiften ikke har bevirket en mer moderat lønnsvekst for de som faller innenfor toppskatt trinn 2. Dersom ekstra arbeidsgiveravgift ikke virker inn på inntektsnivået til allerede høyt lønnede finner vi det tilsvarende lite sannsynlig at en forholdsmessig høyere boligskatt virker inn på incentivene for å investere i de dyrere boligene.

Hva gjelder forslagene til endringer i arveavgiftsloven tillater vi oss å vise til vårt høringsvar av 14. november 2000. NARF konstaterte i dette høringsvaret at utvalgets forslag (flertallet) til verdsettelsesmodell uvegerlig ville føre til økt avgiftsbelastning ved generasjonsskifte for familiebedrifter. NARF kunne den gang og mener fortsatt at en slik utforming av avgiftssystemet ikke er å anbefale. Dette fordi det etter NARFs vurdering er viktigere at generasjonsskifter kan foregå uten for store konsekvenser for bedriftene, enn at provenynøytraliteten opprettholdes. Dersom skatteutvalgets forslag om økning av ligningsverdiene i tråd med markedsverdiene vedtas, mener NARF at arveavgiftssatsene tilsvarende må reduseres samtidig som fribeløpet økes.

Arveavgiftsloven § 11 A bør videreføres. Dette for at neste generasjon skal kunne overta virksomheter uten for store kostnader. For aksjeselskaper betyr dette at neste generasjon kan overta aksjer med moderate avgiftsmessige konsekvenser for deretter å bli skattlagt gjennom

aksjonærmodellen på en forholdsmessig større del av utbytte fordi inngangsverdiene på aksjene har vært tilsvarende lavere

VII Oppsummering/konklusjon

Forslaget til endringer i skattesystemet fremmet gjennom NOU nr 9 for 2003 er i sin helhet klart positivt. NARF ser imidlertid en fare for at viktige deler av de foreslåtte tiltak blir endret i den politiske prosessen slik at helheten i skatteutvalgets innstilling blir borte. NARF vil sterkt fraråde å kun gjennomføre deler av forslagene. En gjennomføring forutsetter at hovedlinjene i utvalgets innstilling blir fulgt

NARF er skuffet over at utvalget ikke har prioritert å ytterligere utrede skattereglene for deltakerlignede selskaper og enkeltmannsforetak. Etter NARF's vurdering er aksjonærmodellen for beskatning av utbytte en teoretisk god modell, men det er et stort tankekors at det i denne omgang kun vurderes innført enda et nytt regelverk som vil være med på å komplisere skattereglene for næringsdrivende ytterligere

Med vennlig hilsen
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening

for 
Sandra Ruse
administrerende direktør

Steinar Maribo (sign)
leder fagutvalget