

# Norsk Investorforum

FORUM FOR AKTIVE LANGSIKTIGE EIERE

FINANSDEPARTEMENTET

23. MAI 2003

Saksnr. 03, 598-77  
Arkivnr.

→ SL/SØ  
for ordrens  
behandling

Oslo, 12 mai 2003

Statsråd Per Kristian Foss  
Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

## HØRINGSUTTALELSE TIL SKATTEUTVALGETS FORSLAG TIL NY AKSJONÆRMODELL

### 1. Innledning

Det vises til Skatteutvalgets forslag til endringer i skattesystemet av 6 februar 2003. Norsk Investorforum har med blant annet bistand tidligere fra BA-HR, og nå fra Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, utarbeidet en alternativ modell, "Spare- og investeringsmodellen" (SI-modellen) kombinert med en avvikling av formuesbeskatningen. Elementene henger nært sammen og må vurderes i sammenheng. Siste utkast av utredningen er datert 21 november 2002, heretter benevnt "Utredningen", og er vedlagt denne høringsuttalelsen.

SI-modellen er på lik linje med Aksjonærmodellen, som foreslås i Skatteutvalgets innstilling, en uttaksmodell. Modellen innebærer lik toppskatt for alle inntektstyper til fysiske personer, men med fradrag i grunnlaget for toppskatt for inntekter investert i finans- og næringskapital (Investeringskapital).

SI-modellen bygger på en grunnidé om at inntekt som spares og stilles til disposisjon for samfunnet gjennom sparing i Investeringskapital bør begunstiges i forhold til inntekt som brukes til privat forbruk. Gjennom blant annet bunnfradrag vil man kunne skjerme forbruk og investeringer i varige konsumgoder i den grad det fremstår som politisk fornuftig.

SI-modellen er begrenset til å omfatte en endring i fastsettelsen av toppskattegrunnlaget for fysiske personer, og omfatter ingen endring i dagens regelverk for fastsettelse av alminnelig inntekt – verken for personer eller næringsvirksomhet. Ved innføring av modellen kan delingsreglene avvikles for alle typer virksomhet.

Etter vårt syn vil derfor denne modellen være et langt bedre alternativ enn den foreslåtte Aksjonærmodellen

Vi vil nedenfor i pkt 3 gi en kort presentasjon av Aksjonærmodellen, mens vi i pkt 4 gir en kort presentasjon av SI-modellen I pkt 5 vil vi sammenstille og sammenlikne Aksjonærmodellen og SI-modellen I pkt 6 vil vi foreta en vurdering av hvilken modell som best oppfyller Stortingets krav til nytt skattesystem

## **2. Systemendring er viktigere enn endring i skattenivå**

Den største utfordringen for norsk næringsliv er ikke skattenivået, men innretningen på skattesystemet Det gjelder selv om internasjonale sammenligninger viser at det generelle skattenivået i Norge ligger litt over gjennomsnittet i OECD. Slike gjennomsnittsbetraktninger gir nemlig et feil bilde av realitetene

Norge har et betydelig strengere skatteregime enn andre OECD-land hva gjelder aktive næringsinvesteringer Derimot har vi svært gunstige skattevilkår for eiendom, bolig og annen forbrukskapital Minst konkurransedyktig er skattesystemet innenfor de sektorer hvor det vesentligste av verdiskapingen vil skje i fremtiden - nemlig for høyteknologiske og kunnskapskrevende bedrifter

Innretningen på det norske skattesystemet innebærer således at norske kapitaleiere av skattemessige grunner plasserer en uforholdsmessig stor andel av sin formue i eiendom og konsumgoder, mens investeringer i innovasjon, nyskaping og annen aktiv næringsutvikling blir skadelidende Dette er en av forklaringene på hvorfor Norge ikke har lykkes med fornyelsen av sitt næringsliv

Skattesystemet bør innrettes slik at man får et sterkt norsk eiermiljø og konkurransedyktige vilkår for den kapital som stilles til disposisjon for verdiskapingen i samfunnet

Skatteutvalgets innstilling gir i liten grad svar på denne utfordringen Tvert i mot, utvalgets forslag til kapitalbeskatning innebærer i realiteten en økning i kapitalbeskatningen til opp mot 48 prosent Særlig rammes selskaper med mye immateriell kapital, som i følge Skatteutvalgets forslag til Aksjonærmodell vil få et minimalt bunnfradrag gjennom den såkalte skjermingsregelen

Vi er riktignok enige med utvalget når det påpekes at *"det bør legges vekt på å ha så gode generelle skatte- og avgiftsregler at Norge kan beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet i en situasjon hvor både kapital og mennesker og bedrifter kan flytte relativt lett over landegrensene"* Herunder er Norsk Investorforum enig i flere av utvalgets enkeltforslag, blant annet utvidet mulighet for fremføring av underskudd, utvidet mulighet for tapsfradrag for fordring utenfor næring, skattefri reorganisering over landegrensene, og utvidet mulighet for kreditfradrag Det endrer imidlertid ikke det faktum at dagens skatteregler i Norge fremdeles er innrettet slik at det er de delene av næringslivet som er mest mobile som har de minst konkurransedyktige skattereglene, mens fast eiendom, som ikke er flyttbar, har de gunstigste skattereglene

Skatteutvalgets forslag kan i realiteten komme til å forsterke den utflytningstrenden vi har vært vitne til i flere år – både hva gjelder personer og kapital. Norsk Investorforum publiserte i 2001 en utredning som påviste at det har skjedd en netto utflytting av eiere, kapital og kompetanse fra Norge til andre land de siste 10 årene (Grønn serie nr. 3/2001)

En skattereform må skille mellom skattesystem og skattenivå. Før skattenivået fastsettes bør det utredes og gjennomføres en systemendring som gjør det mulig å vri beskatningen fra investeringer til konsum. En slik systemendring må sikre at investeringer i næringsvirksomhet har tilsvarende skattevilkår i Norge som de oppnår i andre land.

For å sikre forutsigbarhet bør en slik systemendring ha støtte fra et bredt flertall på Stortinget. Erfaringene fra alle skattediskusjoner på Stortinget – særlig etter skattereformen av 1992 – viser at det ikke er politisk flertall for å gjøre vesentlige endringer i fordelingsprofilen i skattesystemet. Det vil si at en systemendring som innebærer skattelettelse for investeringer i næringsvirksomhet må innebære at de som får fordeler på et område må betale mer i skatt på et annet område. All erfaring viser at generelle skattelettelse til de rikeste ikke er politisk mulig i Norge.

Det betyr ikke at Norsk Investorforum er i mot skattelettelse. Vårt budskap er imidlertid at det først må gjennomføres en provenynøytral systemendring som ikke utfordrer fordelingsprofilen i skattesystemet i den retning som er beskrevet foran. Deretter kan de politiske partiene videreføre debatten om skattenivået. Debattene om skattesystem og skattenivå må tas atskilt.

### **3. Aksjonærmodellen**

Aksjonærmodellen innebærer økt skatt på avkastningen av aksjer utover alternativavkastningen når den tas ut som utbytte eller gevinst til personer. Alternativavkastningen beregnes med utgangspunkt i aksjens kostpris. Aksjonærens skjermingsfradrag det enkelte år er aksjens kostpris multiplisert med en skjermingsrente (risikofri rente etter skatt). Som "normalrente" i tilknytning til skjermingsfradrag på utbytte foreslås renten på 5-årige statsobligasjoner.

Når aksjonæren mottar utbytte eller gevinster som overstiger årets beregnede alternativavkastning, vil det overskytende legges ekstra skatt. Dersom utbyttet er lavere enn alternativavkastningen, vil ubenyttet skjermingsfradrag legges til aksjens kostpris ved beregning av neste års skjermingsfradrag. Når aksjen realiseres, vil den skattepliktige gevinsten utgjøre salgsprisen fratrukket aksjens opprinnelige kostpris og akkumulerte ubenyttede skjermingsfradrag. Ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjer som realiseres, kan fremføres og trekkes fra i fremtidige aksjeinntekter. Ubenyttet skjermingsfradrag skal kunne fremføres med rente.

Modellen vil kunne gi opphav til uheldige vurderinger ved at aksjonæren yter lån til selskapet istedenfor å skyte inn egenkapital. På den måten kan overskuddet tas ut som renter istedenfor utbytte. Videre vil rentene være fradragsberettiget for selskapet, slik at utbetalingene da bare blir skattlagt en gang som alminnelig inntekt.

For å unngå og forhindre slike tilpasninger, foreslår Skatteutvalget at renteinntekter over et visst nivå på lån fra personlige skattytere, til aksjeselskaper, blir ilagt ekstra skatt, på linje med utbytter. Slik tilleggsskatt skal imidlertid ikke beregnes av renter på børsnoterte låneinstrumenter.

### *3 1 Aksjonærmodellen – enkelte særspørsmål*

#### *3 1 1 Mangelfullt kapitalavkastningsgrunnlag*

Aksjonærmodellen hviler på tanken om aksjens kostpris som uttrykk for kapitalavkastningsgrunnlaget i selskapet. Aksjenes kostpris er i utgangspunktet en enkel størrelse å forholde seg til, men (som også de erfaringene som er gjort i forbindelse med delingsmodellen viser) vil ikke gi et riktig uttrykk for kapitalgrunnlaget i det enkelte tilfelle.

I virksomheter hvor avkastningskapitalen i hovedsak skyldes medarbeidernes kompetanse, viser de senere års erfaring at selskapets og personers flyttebeslutning er nært knyttet til hverandre. I forhold til kunnskapsintensive næringer vil et system med progressiv beskatning innebære, når man for eksempel skal vurdere å gå inn i en tidlig fase i et selskap, at man normalt må legge til grunn en skattesats tilsvarende den høyeste progressive satsen. Den immaterielle kapitalen vil imidlertid under Aksjonærmodellen ikke bli skjermet før aksjen realiseres. Skatteutvalgets forslag innebærer således en betydelig stimulans til å flytte kunnskapsintensive vekstbedrifter ut av norsk næringsliv. Dette vil ha betydelige konsekvenser for Norges evne til å beholde (eller tiltrekke seg) investeringer innenfor slike sektorer.

Videre bemerkes at forslaget om en skjerpet utbytte- og gevinstbeskatning også vil svekke betydningen av aksjer som belønningsinstrument overfor ansatte, hvilket er en belønningsform en rekke bedrifter og bransjer er avhengig av for å tiltrekke seg kompetanse.

#### *3 1 2 Forskjellsbehandling av aksjonærer*

Ved å benytte kostprisen på egne aksjer ved fastsettelsen av kapitalgrunnlaget, kan aksjonærer i samme selskap ha svært ulik "skatteposisjon", og derved bli utbyttebeskattet på helt forskjellig måte. Forskjellig kostpris på aksjene innebærer ulike incentiver for å vedta/motta utbytte, hvilket vil kunne skape sterke motsetninger mellom aksjonærer, for eksempel mellom passive og aktive investorer. Derigjennom svekkes grunnlaget for å utvikle og styrke norske bedrifter.

I tillegg til ulike incentiver for aksjonærer med ulik kostpris, vil spenningsforhold også kunne oppstå mellom norske og utenlandske aksjonærer. For utlendinger som investerer i norske selskaper vil utbyttebeskatningen reguleres av kildeskatten og den enkelte aktuelle skatteavtales bestemmelser. Siden kildeskatten er fastlagt gjennom skatteavtaler kan nivået ikke endres ved ensidig tiltak fra norsk side. Dersom den utenlandske investoren er hjemmehørende i en skatteavtalestat hvor kildeskatten er lav, vil han kunne oppnå en langt lavere beskatning på mottatt aksjeutbytte enn norske aksjonærer.

I tillegg til at slike spenningsforhold her vil kunne redusere bedrifters utviklings- og inntjeningspotensial, vil vi også peke på muligheten for at utenlandske investorer vil kunne beregne en høyere avkastning på sine investeringer i Norge enn norske investorer, d v s at de også kan betale mer for objekter som er til salgs. Dette vil i neste omgang kunne medføre økt risiko for et svekket norsk eiermiljø.

Hvis norske investorer skattlegges hardere enn utenlandske vil det for en rekke bedrifter begrense tilgangen på innenlandsk risikokapital.

### 3 1 3 Finansieringsform får skattemessig effekt

Svekkelsen av egenkapitalsituasjonen i det norske næringsliv følger også av den ulike skattemessige behandling som Aksjonærmodellen medfører for henholdsvis låne- og egenkapitalfinansierte investeringer. Siden gjeldsrenter er fradragsberettiget, og derigjennom kun skattelegges på mottakers hånd, fremstår det skattemessig gunstig å motta renter på lån i stedet for aksjeutbytte. Dette åpner for ulike former for tilpasninger.

For å forhindre slike tilpasninger, beskrives i Skatteutvalgets forslag muligheten for å behandle renter på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper på samme måte som utbytte. Overstiger lånerenten en nærmere fastsatt "normalrente", skal overskytende beskattes på långivers hånd på samme måte som utbytte, uavhengig av om långiver er aksjonær eller ikke. Som "normalrente" foreslås 5-årige statsobligasjoner med et tillegg på 2-4 prosentpoeng. Etter Norsk Investorforums oppfatning vil dette neppe forhindre at det fremdeles vil være skattemessig gunstig å motta renter i stedet for aksjeutbytte, herunder en kombinasjon.

Skatteutvalget omhandler dessuten ikke hvorledes beskatning av lånerente utover *normalrenten* skal gjennomføres. Her kan det tenkes en rekke problemstillinger og avgrensninger. Hva med lån via mellommann? Og hva dersom den avtalte lånerenten ett år for eksempel ligger under normalrenten, skal det da gis adgang til fremføring av "ubenyttet rentefradrag"? Videre er det usikkert hva som eventuelt skal skje med renten på børsnoterte låneinstrumenter, og hva med børsnoterte aksjer? Her peker Skatteutvalget ikke på noen klare løsninger.

### 3 1 4 Fordelingsprofil

Skatteutvalget har foreslått å begrense Aksjonærmodellen til *fysiske* personer. Dette innebærer sterke incentiver for tilpasning, for eksempel ved å samle en persons investeringer i et aksjeselskap (som av Skatteutvalget til alt overmål foreslås tillatt reorganisert skattefritt).

Ved slik tilpasning vil inntekt og gevinst kunne mottas av eierselskapet, og reinvesteres uten at det påløper uttaksbeskatning. For de som ikke allerede har organisert seg på denne måten, vil en reorganisering innebære transaksjons- og forvaltningskostnader, hvilket i praksis innebærer at tilpasningsmulighetene er forbeholdt de med større formuer - altså et mindretall. Ut fra et likhets- og rettferdighetsperspektiv er dette uheldig.

Ytterligere tilpasningsmulighet foreligger imidlertid også for den delen av overskuddet som investoren ønsker å ta ut til seg personlig fra holdingselskapet - typisk for å finansiere sitt personlige forbruk. Dersom holdingselskapet (opp)kapitaliseres, påvirkes muligheten for å "skreddersy" normalavkastningens størrelse. Økning av kostpris gir grunnlag for høyere utbytte uten ytterligere beskatning, hvilket er en klar favorisering av de med store formuer, som på denne måten gis rom for et skattefritt utbytte nok til å dekke et høyt forbruk.

Dersom normalavkastningen settes til 6 prosent, innebærer dette at alle personer med formue på for eksempel NOK 5 mill. kan motta et årlig utbytte skattefritt på NOK 300 000. Tilbakebetaling av innbetalt aksjekapital og utbytte anses ikke som utbytte, og vil således ikke bli ilagt noen ekstra skatt ved utbetalingen. I tillegg til det skattefrie utbyttet vil man derved også kunne redusere den investerte kapital uten skatt.

En tabell kan enkelt illustrere hvor stort skattefritt utbytte som kan tas ut avhengig av investert kapital.

Investert kapital	Normalavkastning (skattefritt)
100.000	6.000
1 000.000	60.000
5.000.000	300.000
10.000 000	600.000
50 000.000	3.000.000
100 000 000	6.000.000
500.000.000	30.000.000

Tabellen illustrerer at Aksjonærmodellen først og fremst vil ramme de med mindre formuer – og derigjennom i liten grad ha noen omfordelende effekt.

I tillegg kommer utilsiktede (og muligens uønskede) fordeler for ikke-ordinært skattepliktige eiere. Det gjelder blant annet eiere som er fritatt for beskatning, som staten, kommuner, fylkeskommuner og en rekke frivillige organisasjoner.

### 3.1.5 Aksjonærmodellen vil ikke føre til noen forenkling i regelverket

Aksjonærmodellen er foreløpig bare klarert med virkning for aksjeselskaper. Skatteutvalget har forutsatt at muligheten for en uttaksmodell i enkeltmannsforetak og deltakerliknede selskap må utredes ytterligere. Uansett er det på det rene at det kreves endringer i regelverket, og ordninger for å sikre en viss nøytralitet. Etter vår oppfatning vil de endringer som må gjøres i nærings- og kapitalbeskatningsreglene meget sannsynlig tvinge frem sjablongmessige løsninger som vil åpne for skattetilpasninger, og disposisjoner som vil undergrave nøytraliteten, effektiviteten, og stabiliteten i systemet.

Slik Aksjonærmodellen er skissert, fremstår den som teknisk *meget komplisert* å gjennomføre, samtidig som skattyterens kontrollmulighet er betydelig svekket i forhold til dagens system. Beregningene skal finne sted isolert for hver enkelt aksje. Herunder forutsettes en konto for føring av akkumulert ubenyttet skjermingsfradrag, samt en rentejustert konto for ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til realiserte aksjer. En sentral innvending i denne sammenheng er at Aksjonærmodellen p.t. kun kan innføres for fysiske aksjonærer i aksjeselskaper, og at det må foretas nærmere

utredninger som viser om det er mulig å innføre en uttaksmodell også for deltakerliknede selskap og enmannsforetak. For sistnevnte foretaksformer synes foreløpig delingsreglene i en "innstrammet" versjon nærliggende. For utbytte/gevinstbeskatning mellom selskaper skal godtgjørelses-, og RISK-reglene opprettholdes.

Det faktum at delings-, RISK-, godtgjørelses- og Aksjonærmodellen vil virke parallelt, medfører utvilsomt et totalt sett meget komplisert skattesystem, hvilket umulig kan ses å samsvare med Skatteutvalgets mandat, hvor hensynet til enkelthet og oversiktighet, blant annet for å redusere de administrative kostnadene, ble fremhevet.

Vi viser også til uttalelsene fra mindretallet i utvalget, Jan Syversen, som uttalte:

*" selv om aksjonærmodellen teoretisk sett har mange gode egenskaper, så vil den avgjort være en teknisk komplisert skattereform å gjennomføre. Modellen vil sannsynligvis være like komplisert som RISK-reglene, og det forhold at disse modellene må virke parallelt, vil også medføre et totalt sett mer komplisert skattesystem. Aksjonærmodellen representerer for så vidt et brudd på nøytralitetsprinsippet i den forstand at ulike skattesubjekter får ulike regler å forholde seg til i kapitalbeskatningen og innebærer også at ulike kapitalinntekter undergis en ulik behandling "*

I tillegg til at Skatteutvalgets forslag vil være et klart brudd på nøytralitetsprinsippet, som har ligget i bunn for skattesystemet siden reformen i 1992, vil dette medføre store kostnader knyttet til utredninger om hvilke enkeltdisposisjoner som er mest lønnsomme. Dette gir en klar (samfunnsøkonomisk) kostnadsside som Skatteutvalget ikke kan ses å ha vurdert.

Aksjonærmodellen forutsetter videre at et "aksjonærregister" er utarbeidet før Aksjonærmodellen kan innføres. I tillegg til at et slikt register rent datateknisk per dato langt fra er ferdig utviklet, vil vi sterkt understreke vår skepsis til den ressursbesparende effekt som synes forutsatt i denne forbindelse. Et register som nevnt innebærer bl.a. at opplysningene fra aksjonærer og selskaper er korrekte. I dette ligger et meget sterkt behov for kontroll med de opplysningene som legges inn i registeret for å unngå feilberegninger som ellers vil forplante seg en årrekke fremover. Aksjonærregisteret vil videre ikke omfatte deltakerliknede selskaper, enkeltmannsforetak eller utenlandske aksjeselskaper. For slike selskaper må således nødvendige opplysninger fremdeles bearbeides manuelt, og selv om et aksjonærregister kan avhjelpe skattemyndighetene, vil den enkelte skattyter selv i stor utstrekning ha behov for å utvikle egne systemer. Ikke minst for å kunne kontrollere at de beregninger som foretas av skattemyndighetene, er korrekte. Utvalget selv uttaler om dette at,

*"På bakgrunn av det ovennevnte, antar utvalget at aksjonærmodellen isolert sett kan medføre økte administrative oppgaver og kontrollproblemer, bl.a. knyttet til fastsettelse og kontroll av aksjenes kostpris "*

Skatteutvalgets forslag synes heller ikke å være i tråd med det oppgitte mandatet. Det ble der uttalt at "Utvalget bør bygge videre på prinsippene fra skattereformen av

1992", samt at "Skatte- og avgiftsreglene bør være enkle og oversiktlige, bl a for å redusere de administrative kostnadene og mulighetene for rent skattemotiverte disposisjoner" Slik resultatet er blitt synes ikke mandatet å ha blitt overholdt.

Etter vårt syn er det meget store administrative oppgaver som vil legges på så vel ligningsmyndighetene som skattyterne ved innføringen av Aksjonærmodellen – uten at tilstrekkelig sanering av øvrig regelverk finner sted Totalt sett gir dette et svært komplisert og tungt administrativt system å håndtere

### 3 1 6 Nøytral utbyttebeskatning? Gjennomgang av Vedlegg 1 til Skatteutvalgets innstilling

I vedlegg 1 til Skatteutvalgets utredning har utvalgsmedlem Peter Birch Sørensen (PBS) skissert en beregningsmetode som hevdes å vise at aksjonærmodellen vil virke nøytralt overfor selskapenes investerings- og finansieringsbeslutninger Denne skal være identisk med den modellen som er foreslått av Skatteutvalget Vi har enkelte kommentarer til denne utredningen.

PBS benytter i sin analyse begrepet utbytteskatt Dette er forvirrende, og heller ikke korrekt, fordi det foreslåtte systemet ikke bare gjelder utbytteskatt, men også skatt på aksjegevinst, dvs. beskatning av samlet eierinntekt på eiers hånd

Den analysen PBS foretar, gir videre lett inntrykk av at alternativet til PBS sin modell er et ikke-nøytralt system, som ikke skjærer skatten på eierhånd for skatten på selskapshånd, jf hans uttalelser i første avsnitt i pkt II nr 1

Dette er etter vårt syn et lite konstruktivt utgangspunkt som grunnlag for vurdering av Skatteutvalgets forslag til Aksjonærmodell Dagens norske system er nøytralt, forutsatt at RISK-reguleringen virker som den er ment å gjøre Det er derfor viktig å holde fast på at vårt eksisterende system er nøytralt hva gjelder både investeringer (ressursallokering), kapitalstruktur (gjeld kontra egenkapital) og disponering av overskudd (tilbakeholdt overskudd kontra utbytte/tilbakekjøp) Både fordi dette er dagens norske system, og fordi dette systemet er nøytralt, burde et forslag om et nytt system sammenlignes med dette, og ikke med et annet, tenkt system, som ikke er nøytralt Forutsetningene blir derfor ikke riktige.

I alle talleksemlene i utredningen til PBS, beregnes aksjens salgskurs i dag som dens historiske kostpris pluss tilbakeholdt, beskattet overskudd fra kostpristidspunktet fram til i dag Dette er etter vårt syn en bokføringslogikk som ikke stemmer med verken teori eller empiri for verdsettelse av aksjer Normalt oppfattes en aksjes markedsverdi (salgspris) å gjenspeile nåverdien av den framtidige kontantstrømmen aksjen gir utsikt til Hva man i sin tid betalte for aksjen og hvilket overskudd som er blitt liggende igjen i selskapet siden man kjøpte den, er irrelevant

Det er bokføringslogikken for verdsettelse av aksjer som gjør at regnestykkene til PBS går opp Uten denne logikken ville han etter vårt syn ikke ha fått dette til Det viser at modellen ikke vil virke slik i det virkelige livet



### 3 1 6 1 Investeringsnøytral?

PBS hevder videre at hans modell er investeringsnøytral, da innføring av denne ikke vil påvirke den egenkapitalkostnaden selskapet bruker for å verdsette sine investeringsprosjekters egenkapitalstrøm etter selskapsskatt. Han bruker kapitalverdimodellen (KVM) til å vise dette, jf hans appendix B)

Måten PBS gjør dette på synes særdeles vanskelig å forsvare faglig. PBS synes å forutsette at for børsnoterte aksjer blir det som kan kalles KVMs makroparametre (risikofritt avkastningskrav etter skatt og markedets risikopremie) fullstendig bestemt i et internasjonalt kapitalmarked hvor Norge er atomist. Ifølge PBS vil derfor ikke endringer i norsk beskatning av eierinntekt (utbytte og kursgevinst) påvirke disse parametrene. Dermed vil heller ikke en investeringsrisiko (mikroparameteren  $\beta$  i KVM) endres ved en slik beskatningsendring. Han konkluderer derfor med at KVM kurven (med risikomålet  $\beta$  langs horisontal akse og egenkapitalkostnaden langs vertikal) *blir liggende helt stille* når norsk eierbeskatning endres.

Under denne forutsetningen vil dette nøytralitetsresultatet om null realeffekt gjelde for norsk investorbeskatning av enhver type. PBS sin antagelse betyr etter vårt syn en implisitt påstand om at enhver endring av norsk investorbeskatning er uten virkning for selskapets avkastningskrav. En konsekvens av dette, satt på spissen, vil være at en skattesats på 100 % og null skjerming av eierinntekten ikke ville påvirke en eneste arbeidsplass og ingen BNP-krone vil gå tapt da skatteendringen er investeringsnøytral!

Etter vårt syn gir ikke dette mening. For det første strider PBS sin forutsetning mot teorien for integrasjon av kapitalmarkeder. For det andre passer forutsetningen dårlig med virkeligheten.

Ser vi eksempelvis på den faktiske eierstrukturen i norske børsnoterte selskaper per i dag, er ca 70 prosent av markedsporteføljen på Oslo Børs eid av investorer som er underlagt norsk beskatning (nasjonale eiere). For disse investorene vil en endring i forholdet mellom skatt på eierinntekt og skatt på renteinntekt påvirke avkastningskravet til egenkapital. Dette vil gjelde uansett om denne inntekten kommer fra et norsk eller et utenlandsk selskap. En endring i norsk eierbeskatning vil derfor endre det avkastningskravet norske eiere setter til norske selskapers bruk av egenkapital til investeringer. PBS sin modell vil derfor etter vårt syn redusere volumet på investeringene, fordi kapitalkostnaden stiger.

Dessuten gir PBS sin analyse en ikke-proporsjonal vridning i kapitalkostnaden når investeringens risiko stiger. Økningen i kapitalkostnaden ved PBS sin modell vil nemlig være større desto høyere risiko investeringen har. Dette skjer fordi skjermingsfradraget er uavhengig av risiko (det er basert på risikofri rente etter skatt for alle investeringer). Dette innebærer at effektiv skatt på eierinntekt på eiers hånd er høyere desto mer risikabel investeringen er. **Effekten blir derfor en vridning fra høyrisikoinvesteringer til lavrisikoinvesteringer.**

PBS sin modell øker derfor etter vårt syn egenkapitalkostnaden og vil være risiko-vridende i forhold til dagens system. Investeringsvolumet faller, og det faller mer jo større risiko investeringen har.

### 3 1 6 2      *Finansieringsnøytralt?*

Ut fra det som er nevnt ovenfor holder etter vårt syn heller ikke PBS sin påstand om at det foreslåtte systemet er finansieringsnøytralt. Grunnen er at i PBS sin modell øker beskatningen av egenkapital på eierens hånd uten at beskatning av renteinntekt økes tilsvarende. Gjeldsfinansiering blir da mer lønnsomt enn før i forhold til egenkapital.

Dagens skattesystem er imidlertid finansieringsmessig nøytralt. Det betyr at det kun er selskapets virksomhet (eiendelene, balansens venstreside) som kan skape verdier, ikke måten denne virksomheten er finansiert på.

I PBS sin modell, derimot, finnes det en skattemessig optimal gjeldsgrad. Skattemessig optimal gjeldsgrad er lik maksimal gjeldsgrad i hans modell.

Effekten av det vridende skattesystemet kan derfor enten materialisere seg som en vridning mot mer gjeldsfinansiering, som en økning i rentenivået, eller som en kombinasjon av mer gjeldsfinansiering og høyere rentenivå.

### 3 1 6 3 *Utbytteneøytralt?*

PBS sin modell vil etter vårt syn heller ikke ha den påståtte nøytralitetsegenskapen i forhold til utbyttebeslutningen. Dette skyldes for det første at systemet har samme skattesats på utbytte og kursgevinst. For det andre skal ubenyttet skjermingsfradrag renteberegnes. Begge faktorer favoriserer tilbakeholdt overskudd framfor utbytte. Siden skattesatsen er den samme på utbytte og kursgevinst, blir nåverdien av skattebetalingen lavere ved tilbakeholdelse enn ved utbytte.

Den andre effekten forsterker den første fordi renteberegning av ubenyttet skjermingsfradrag gjør at jo lenger investor venter med å realisere aksjen, desto lavere blir skattbar kursgevinst.

Begge disse effektene bidrar altså til at den verdireducerende virkningen av skattesystemet blir mindre desto lavere utbytte selskapet betaler. PBS sin modell gir derfor etter vårt syn insentiver til å tilbakeholde mest mulig av selskapets overskudd.

**På bakgrunn av det ovennevnte er derfor PBS sin modell *ikke nøytral*, verken i forhold til selskapets investerings-, finansierings- eller utbyttebeslutninger. De forutsetningene som er inntatt i PBS sin modell vil derfor ikke slå til dersom Aksjonærmodellen skulle bli innført.**

## 4.      **SI-modellen**

### 4 1      *Bakgrunn*

I forbindelse med de varslede endringer av skattesystemet, herunder Stortingets pålegg til regjeringen om å utrede et nytt skattesystem, har som kjent Norsk Investorforum fått utviklet SI-modellen, jfr. Utredningen. SI-modellen bygger på en grunnidé om at inntekt som spares og stilles til disposisjon for samfunnet gjennom sparing i finans- eller næringskapital (Investeringskapital), bør begunstiges i forhold

til inntekt som brukes til privat forbruk SI-modellen representerer et alternativ til Skatteutvalgets forslag til Aksjonærmodell

## 4 2 Nærmere om SI-modellen

SI-modellen forutsetter kun en **endring i toppskattegrunnlaget for fysiske personer**, og medfører ingen endring i dagens regelverk for fastsettelse av alminnelig inntekt – verken for personer eller næringsvirksomhet

Modellen innebærer at all inntekt som ikke (re)investeres i Investeringskapital, men i stedet brukes til konsum skal inngå i toppskattegrunnlaget I forslaget ligger at beregningsgrunnlaget for toppskatten utvides fra å gjelde personinntekt (arbeidsinntekt, pensjoner og delingspliktig virksomhetsinntekt) til å omfatte *alle* typer inntekter en person mottar gjennom inntektsåret Samtidig foreslås en begrensning med hensyn til når toppskatten får anvendelse, ved at det ikke ilegges toppskatt på inntekt som er (re)investert i Investeringskapital I beregningsgrunnlaget for toppskatten får man m a o fradrag for den delen av inntekten som ikke er forbrukt/investert i konsumgoder

Investeringer som gir grunnlag for reduksjon i toppskattegrunnlaget vil eksempelvis være aksjer, sparing i bank, kapitalobjekter knyttet til direkte eiet næring m m Reduksjonen settes lik investeringens kostpris Også sparing i utlandet medregnes.

Sammenlignet med dagens skattesystem innebærer utvidelsen **kun en skjerpet beskatning av kapitalinntekter**, i den utstrekning de forbrukes

Investeringer vil kun gi grunnlag for reduksjon dersom disse overstiger skattyters gjeld Derved bortfaller muligheten for å unngå toppbeskatning gjennom lånefinansierte investeringer.

Reduksjon i investeringer som tidligere har gitt grunnlag for redusert toppskattegrunnlag (for eksempel ved at aksjer selges), vil inngå som "inntekt" i toppskattegrunnlaget det året reduksjonen finner sted Gjennom investeringer oppnår man m a o en *skattekreditt* – ingen endelig skattefrihet Med reduksjon av investeringer menes realisasjon hvor det ikke foretas noen reinvestering Urealisert verdifall regnes ikke som reduksjon

For nærmere gjennomgang av SI-modellen vises til Utredningen som følger vedlagt.

## 5. Vurdering av SI-modellen

### 5 1 Skatteutvalgets vurdering av SI-modellen

Skatteutvalget har i kapittel 9 6 i sin rapport vurdert SI-modellen

Utvalget har innledningsvis uttalt følgende om SI-modellen

*"SI-modellen har likevel interessante egenskaper og vil kunne erstatte dagens delingsmodell fullt ut Ved at alle typer inntekter som finansierer konsum får en skattemessig lik behandling, unngår en dagens forskjellsbehandling av arbeids- og kapitalinntekter Isolert sett vil dette kunne ha positive fordelingsvirkninger I tillegg vil*

*en unngå uheldige innelåsnings effekter også for personer, som for eksempel tar ut utbytte fra et selskap for å plassere i et annet selskap, ettersom toppbeskatning kun utløses ved uttak av kapital til forbruk. Dette kan framstå som en fordel sammenlignet med andre uttaksmodeller, for eksempel utbytteskatt*

*Så lenge noe av arbeidsinntekten spares/investeres og noe av kapitalinntekten konsumeres, vil en få en tilnærming av gjennomsnittlige skattesatser på arbeids- og kapitalinntekt. Gjennom SI-modellen kan en oppnå en slik økt (gjennomsnittlig) beskatning av kapitalinntekter uten at motivene til å spare eller investeres svekkes i forhold til i dag, noe som er en styrke ved modellen "*

Utvalget har til tross for dette ikke funnet å kunne anbefale SI-modellen. Vi vil nedenfor imøtegå noen av innvendingene vedrørende SI-modellen fra Skatteutvalget.

#### *5.1.1 SI-modellen er ingen utgiftsskattemodell*

*Innledningsvis peker Skatteutvalget på det element av utgiftsskatt som SI-modellen innebærer. Til tross for at faglitteraturen og flere utredninger har fremhevet at utgiftskatten har mange gode egenskaper, pekes det på at tilsvarende modell ikke er blitt gjennomført i praksis, blant annet på grunn av de (betydelige) praktiske problemene knyttet til en slik omlegging av skattesystemet.*

SI-modellen er ikke en utgiftsskattemodell slik disse har vært utredet tidligere. SI-modellen bygger på de samme inntektstyper som dagens system. SI-modellen innebærer kun et fradrag i inntekten som er mer generelt, men i prinsippet ikke annerledes enn med f.eks. tidligere regler for sparing med skattefradrag (SMS).

SI-modellen innebærer videre to inntektsgrunnlag - alminnelig inntekt og et toppskattegrunnlag. At det alminnelige inntektsgrunnlag ikke endres, innebærer at modellen kun vil berøre et mindre antall skattytere, samt at endringen for de som berøres vil være mindre enn under en ren utgiftsskattemodell hvor hele inntektsbildet vil bero på hva man sparer.

Under SI-modellen vil videre de former for sparing og investering som gir grunnlag for redusert toppskattegrunnlag, bli positivt definert. Denne teknikken muliggjør at man bygger på de samme opplysninger som også dagens system krever, noe som gjør en omlegging til SI-modellen administrativt mindre ressurskrevende.

Skatteutvalgets bekymring vedrørende de praktiske problemene ved innføringen av SI-modellen synes derfor ikke å være berettiget. Vi mener at innføring av Aksjonærmodellen vil by på større praktiske utfordringer, jf. avsnitt 5.2.6 under.

#### *5.1.2 Forholdet til utlandet*

*En annen innvending som Skatteutvalget fremfører, knytter seg til muligheten for å opparbeide en latent skatteplikt, og som vil kunne medføre tapt skatteproveny dersom vedkommende flytter til utlandet før inntekten konsumeres. Mulighetene for å innføre en eventuell "opphørsskatt" kan være begrenset av hensyn til Norges forpliktelser under EØS-avtalen. Forholdet til utlandet og andre land som baserer seg*

*på inntektskattesystemer er særlig fremhevet som et problemområde, men uten at disse er særlig adressert*

For pensjonister må det kunne legges til grunn at endringen i en pensjonists konsumtilbøyelighet vil være relativt liten selv ved utflytting. Dersom en pensjonist for eksempel investerer i bolig i Spania, vil kjøpet normalt finansieres ved salg av bolig i Norge. Legger man videre til grunn at de som i første rekke vil være i en "opphørskatteposisjon" er de som har oppnådd eller nærmer seg pensjonsalder – må man i en diskusjon av provenytnap også ta hensyn til de sparte kostnader som nevnte emigranter vil representere gjennom mindre bruk av for eksempel sykehus og eldreomsorgstjenester. Vi er derfor sterkt uenig i Skatteutvalgets utsagn om at, "*det potensielle provenytnapet ved modellen er derfor betydelig*".

Formuende personer eier normalt sine midler gjennom investeringsselskaper. Disse vil være unntatt fra "opphørsbeskatning" for oppsamlede verdier i selskapet hvis de flytter ut av landet – med mindre det lages egne beskatningsregler ved utflytting. Vi vil understreke at enhver uttaksmodell – inkludert Aksjonærmodellen – innebærer mulighet for å beholde opptjente midler i et selskap, for eventuelt å ta ut disse i form av utbytte eller gevinst etter at vedkommende har flyttet til utlandet. Dette er derfor ikke noen særskilt problemstilling for SI-modellen. For personer med store formuer må det dessuten antas uaktuelt å konsumere store deler av formuen etter en utflytting. Det faktiske provenytnap må derfor antas svært begrenset.

Skatteutvalget uttaler selv i pkt 10.5.2 at

*"Dersom aksjonæren flytter utenlands med den følge at deres skatteplikt til Norge opphører, vil utdeling av utbytte til slike aksjonærer kun ilegges kildeskatt, selv om utbytte sknver seg fra avkastning over alternativavkastningen i selskapet"*

Etter vår oppfatning kan utreiseproblematikken, så vel for Aksjonærmodellen som for SI-modellen, eventuelt håndteres gjennom endret regulering av emigrasjonsreglene (for skattemessige formål).

Når det gjelder de øvrige forholdene til utlandet, er disse grundig redegjort for i Utredningen i kap 6.2.5 på sidene 104-118. Som det fremgår av denne er samtlige av de der adresserte problemstillinger av en art som etter Norsk Investorforums syn kan håndteres uten komplikasjoner av grunnleggende betydning. Skatteutvalget har i sin rapport bl a reist spørsmål ved om de inngåtte skatteavtalene må reforhandles, uten at Skatteutvalget har gitt noen konkrete anvisninger på at det vil være nødvendig.

SI-modellen er heller ikke noe særsyn i internasjonal skatterett. Vi viser i den anledning til Utredningen på s 179 at hovedregelen internasjonalt er at det ikke skilles mellom alminnelig inntekt og personinntekt. En persons samlede inntekter blir normalt underlagt progressiv beskatning, dog slik at enkelte inntektstyper kan være særskilt unntatt. I Danmark, Tyskland, Belgia, Storbritannia, Frankrike og USA blir kapitalinntekter og/eller kapitalgevinster fortsatt beskattet etter en progressiv satsstruktur, som kan gi marginalsatt på 40 prosent eller mer. Særlig i Storbritannia

og USA er skattesatsen omtrent den samme for arbeidsinntekt, næring, utbytte og renter

SI-modellen har derfor fellestrekk med utenlandske skattemodeller ved at det i utenlandsk rett ikke er den samme forskjell i satsstrukturen for arbeids- og kapitalinntekter som den norske skattemodellen etter 1992 har innført Progressiv beskatning av alle inntekter – herunder kapitalinntekter – er velkjent i utenlandsk rett

Det er også velkjent i andre land med fradrag i inntekt for investering i aksjer og næringsvirksomhet. I prinsippet er ikke dette noe annet enn det generelle investeringsfradrag som gis etter SI-modellen, bortsett fra at sistnevnte fradrag er mer generelt enn hva man kjenner fra andre land. Vi vil imidlertid hevde at SI-modellen vil gi et skattesystem som i alle fall ikke er mer ulikt andre lands systemer enn dagens forskjell i beskatningen av ulike typer inntekter og dagens delingsregler.

Ved en eventuell innføring av Aksjonærmodellen vil det for øvrig også oppstå utfordringer i forholdet til utlandet. Forholdet til utlandet synes derfor ikke å være noen avgjørende innvending mot SI-modellen.

### *5.1.3 Forsterker motivene til å eie private konsumgoder gjennom selskap*

*Skatteutvalget hevder at SI-modellen vil forsterke motivene til å eie private konsumgoder gjennom et selskap, for derigjennom å slippe toppskatt/trygdeavgift på konsumkapital, som investeres i selskap*

Vi vil understreke at incentivet til å eie forbrukskapital gjennom aksjeselskap er mindre enn man vil anta. Ofte fremstår det skattemessig svært ugunstig å eie konsumeiendeler gjennom aksjeselskap. Som eksempel kan nevnes egen bolig. Fordelsbeskatningen av egen bolig ved direkte eie er som kjent meget lav, og gevinst ved realisasjon vil i de fleste tilfeller være skattefri. Ved å eie boligen gjennom selskap, vil løpende inntekt fra objektet samt gevinst gjøres til gjenstand for beskatning på selskapets hånd. I tilfeller hvor omklassifisering ikke er aktuelt fordi aksjeselskapet driver virksomhet, kan aksjonærens bruk av forbrukskapital beskattes ut fra flere angrepsvinkler, blant annet etter reglene om uttaks- eller utbyttebeskatning – og under SI-modellen vil dette underlegges (topp)beskatning hos skattyter. Etter vår vurdering vil den gunstige skattemessige behandlingen ved direkte eie mer enn oppveie eventuelle incitamentene til indirekte eierskap.

Vurderer man problemstillingen fra en praktisk synsvinkel er det videre viktig å huske at de relevante konsumobjekter ved en slik tilpasning er egen bolig, fritidseiendom, bil og båt. I de fleste selskaper har det formodningen mot seg at slike gjenstander benyttes i virksomheten – og kontrollproblemet må derfor ikke overdrives! Firmabil beskattes for eksempel allerede i dag etter svært ugunstige sjablonregler for skattyter. For å motvirke misbruk kunne eventuelle tilsvarende regler tenkes innført for de andre objektene. Gjennom modellen kan man også på en enkel kontrollerbar måte positivt gjøre unntak i investeringskapitalen for beløp brukt på kjøp av slike objekter når de brukes av aksjonæren.

Dersom en skattyter etablerer et aksjeselskap og skyter inn kapital for å anskaffe objekter som normalt regnes som forbrukskapital (bolig, fritidseiendom, bil, båt), vil

dette kunne medføre at investeringen kvalifiserer til fradragsrett i toppskattegrunnlaget. Dersom aksjeselskapet er et tomt selskap og hovedsakelig benyttes til å eie forbrukskapital, vil omklassifisering kunne finne sted. Skattyter vil i så fall ikke få investeringen klassifisert som fradragsberettiget sparing i investeringskapital.

#### *5 1 4 Krav til fremsynthet*

*Et annet trekk som Skatteutvalget fremhever ved SI-modellen, er de krav den vil stille til skattyternes fremsynthet, i det de må ta med i beregningen at skatten på oppsparte midler kan bli høy dersom midlene tas ut til konsum.*

Vi vil innledningsvis minne om at det kun er *toppskatt* som vil utløses på et senere tidspunkt, reglene om alminnelig inntekt vil ikke bli endret under SI modellen. Innføringen av denne modellen vil heller ikke medføre noen vesentlige administrative konsekvenser for håndtering av arbeidsgivers forskuddstrekk mv.

Toppskatten utløses ved at midler frigjøres fra sparing. At midler frigjøres medfører at skattyter de facto tilføres likvider. Dette innebærer ikke noe reelt likviditetsproblem – kanskje med unntak for enkelttilfeller hvor skattyter realiserer med tap. I disse tilfellene kan man imidlertid også se hen til dagens praksis hos kemnerkontorene med å innvilge betalingsutsettelse, som følge av forbigående betalingsproblemer, samt skattebetalingslovens regler om eventuell nedsettelse/ettergivelse av skatt.

Vi er enig i at modellen vil stille krav til skattyternes planlegging. Vi er imidlertid ikke enig med Skatteutvalget i at dette er et negativt trekk. Tvert imot kan det fremheves at systemets indirekte krav til framsynthet er positivt. Skattyterne vil på denne måten, gjennom skattesystemet, oppfordres til å reflektere over sin konsumtilbøyelighet i sterkere grad enn hva dagens system oppmuntrer til. Dette må imidlertid vurderes mot de fordeler den enkelte skattyter har av å spare/investere under modellen, samt den samfunnsøkonomiske gevinst slik sparing representerer.

SI-modellen vil også forhindre at skattesystemet skal gjøre det mulig å få privatøkonomiske gevinster gjennom en ren omplassering av midler fra en formuesform til en annen. Denne effekten kan vanskelig sees negativt.

#### *5 1 5 Forskjellsbehandling av selskapsformer*

*En annen innvending Skatteutvalget fremholder er at SI-modellen innebærer en skattemessig forskjell avhengig av om en investerer i et aksjeselskap eller enmannsforetak/deltakerliknede selskap, fordi det for aksjeselskap vil være kostprisen på aksjen som legges til grunn. Avskrivninger og investeringer som selskapet foretar vil dermed få betydning for eiere av enmannsforetak og deltakerliknede selskap, men ikke for aksjonærer i aksjeselskaper.*

Av de øvrige alternativer som Skatteutvalget omtaler i sin rapport, er det verdt å merke seg at flere alternativer ikke er nøytrale i forhold til virksomhetsformer. Aksjonærmodellen er ikke nøytral, og det samme gjelder alternativet for økt skatt på netto kapitalinntekter, samt en ren utbytteskatt. Under samtlige av disse alternativene reiser det seg problemer i forholdet mellom aksjeselskaper og personlige

næringsdrivende i en utstrekning som er vesentlig større enn de problemer det måtte være med SI-modellen

I vår Utredning har vi skissert skatteeffekten vedrørende investeringer på driftsmidler for enmannsforetak/deltakerlignet selskap. Der vises det at like tilfeller beskattes likt. Uttak og tilbakeholdelse av kapital beskattes likt etter SI-modellen enten virksomheten drives gjennom aksjeselskap eller annen selskapsform så lenge atferden forutsettes å være lik – hvilket nødvendigvis må forutsettes om man skal kunne foreta en sammenlikning.

Etter vårt syn er derfor ikke innvendingen fra Skatteutvalget om forskjellsbehandling av selskapsformer riktig.

#### *5.1.6 Ikke symmetrisk behandling av gjeld og gjeldsrenter*

*Modellen innebærer i følge Skatteutvalget en ikke-symmetrisk behandling av gjeld og gjeldsrenter. For eksempel vil skattytere med positiv investeringskapital kunne få fradrag i toppskattegrunnlaget for gjeldsrenter knyttet til Konsumkapital, noe som kan sies å bryte med formålet bak modellen.*

Det er skissert ulike måter å behandle renteutgifter på i SI-modellens toppskattegrunnlag. I en samlet vurdering foreslås at det gis fradrag for renteutgifter, men slik at disse kun kan føres mot kapital og næringsinntekter – ikke inntekter fra arbeidsinntekter. På den måten rører ikke modellen ved bruttobeskatningen av arbeidsinntekter. Videre foreslås kun en begrenset fremføringsrett for renter. Dette begrunnes dels i hensynet til enkelhet og dels med at dette vil motvirke dagens lempelige beskatning av lånefinansiert forbruk og avkastning av Konsumkapital.

Begrensning i fremføringsrett reduserer muligheten til fradrag i toppskattegrunnlaget for gjeldsrenter knyttet til Konsumkapital. Det er også verdt å merke seg at rentene må ha sitt opphav i en gjeldspost – en gjeldspost som nødvendigvis må redusere "positiv investeringskapital". Med mindre låneopptak benyttes til erverv av investeringskapital, vil det anses som konsum (reduksjon av investeringskapital), og således utløse toppbeskatning ved opptak for lånebeløpet. Skatteutvalgets påstand om at fradragsretten for renter bryter med formålet bak modellen, er derfor vanskelig å forstå.

Heller ikke den asymmetriske behandlingen av gjeld (hvoretter endringer i gjelden kun medregnes i toppskattegrunnlaget så lenge skattyteren har en netto positiv investeringskapital), og Skatteutvalgets påstand om at dette vil øke muligheten for tilpasninger, er begrunnet noe nærmere av Skatteutvalget.

Vi har gjennom Utredningen som har vært foretatt, ikke kunnet skissere noen eksempler hvor behandlingen av renter og gjeld åpenbart åpner for negative tilpasninger av betydning. Dette i motsetning til Aksjonærmodellen, hvor incentivene til låneopptak medfører behov for regler for å hindre omgåelser. SI-modellen vil derfor medføre et marginalt vridningsproblem i forhold til de vridningsproblemer Skatteutvalgets forslag innebærer.



## 5 1 7 Overgangsproblematikk

*Skatteutvalget tar opp spørsmålet behandlet i Utredningen om midler som er oppspart og beskattet under dagens skattesystem på ny skal gjøres til gjenstand for beskatning under SI-modellen eller om slike midler skal skjermes gjennom særskilte overgangsregler. Utvalget mener slik skjerming i første rekke kan begrunnes ift spart arbeidsinntekt, men at manglende skjerming særlig kan ramme pensjonister med netto positiv kapitalinntekt som brukes til løpende konsum*

Som Utredningen på side 92 viser, kan slik "gjentatt" beskatning unngås eller begrenses gjennom hel eller delvis skjerming av beskattet formue på tidspunktet for innføring av SI-modellen. Uten å gjenta de tekniske detaljene, står det sentralt at de med store formuer vil kunne "tære" på den formuen de har på SI-modellens innføringstidspunkt, for dengjennom å spare all annen inntekt de mottar for å unngå toppbeskatning av denne. Det vil være et politisk spørsmål om og evt. i hvilken grad beskattet formue skal skjermes. Innenfor SI-modellen er det teknisk uproblematisk å foreta en tilpasning i ønsket retning. Problematikken knyttet til (grad av) skattefrihet for beskattet formue er mao. ikke noe argument mot SI-modellen.

"Trusselen" om en uttaksmodell har i praksis medført at private personer skattefritt har tatt ut utbytte for deretter å skyte midlene tilbake til selskapene som egenkapital. Formålet med slike transaksjoner har nettopp vært at skattyter etter innføring av en uttaksmodell skulle kunne ta ut beskattet egenkapital fra selskapet skattefritt, uavhengig av endringer i utbytteskattereglene, for eksempel, ved innføring av Aksjonærmodellen. Muligheten for å tære på allerede etablert formue uten beskatning står med andre ord i samme stilling om man innfører Aksjonærmodellen som ved innføring av SI-modellen.

Muligheten for å "tære" på formue for å unngå fremtidig beskatning synes således ikke å være noen vesentlig innvending mot SI-modellen.

## 5 1 8 Oppsummering

På bakgrunn av det ovennevnte kan det slås fast at Skatteutvalgets bekymring vedrørende pkt 5 1 3, 5 1 4 og 5 1 5 ikke synes å være berettiget. Når det gjelder pkt 5 1 1, 5 1 2 og 5 1 7 lar disse problemene seg løse. De vil for øvrig også oppstå under Aksjonærmodellen. Når det gjelder pkt 5 1 6 vil problemene være større under Aksjonærmodellen.

## 5 2 Sammenligning av aksjonærmodellen og SI-modellen

### 5 2 1 Generelt

I det følgende vil vi sammenlikne SI-modellen med Skatteutvalgets forslag til aksjonærbeskatning, for derigjennom å anskueliggjøre de ulike alternativets iboende fordeler og svakheter.

SI-modellen er et alternativ til tradisjonell uttaksbeskatning, som legger avgjørende vekt på om midler som tas ut, omplasseres i næringsaktiviteter eller forbrukes hos mottaker. Etter vår vurdering har SI-modellen iboende svært mange positive

elementer som Aksjonærmodellen og andre alternative uttaksmodeller ikke har. Samtidig synes det på det rene at de eventuelle svakheter ved SI-modellen i det vesentligste også kan tillegges Aksjonærmodellen. Det gjelder for eksempel problemet knyttet til beskatning ved utflytting og spørsmålet om skjerming av opparbeidet formue. SI-modellen innebærer en skattekreditt som reelt sett også vil være til stede under Aksjonærmodellen, men som ikke er synliggjort under denne modellen på samme måte. Dette endrer imidlertid ikke realiteten.

### 5 2 2 Innlåsnings av kapital

Et bærende prinsipp bak skattereformen i 1992, var å oppnå nøytralitet, herunder sikre at kapitalen kunne flyte fritt og ikke bli låst inne i investeringer eller selskaper av skattemessige grunner. Med unntak for at dagens system i stor grad favoriserer investeringer i Konsumkapital, sammenliknet med investeringer i Investeringskapital, er dette hensynet ivaretatt.

Under Aksjonærmodellen kan utbytte/gevinst innenfor en normalavkastning tas ut av selskapet uten ytterligere beskatning. Utbytte ut over normalavkastningen ilegges imidlertid ytterligere beskatning på aksjonærens hånd. I den grad aksjonæren har kontroll med eventuell utbyttebeslutning, må det forventes at det kun vedtas utbytteutdelinger innenfor "normalavkastningen". Dette er blant annet de erfaringer man har gjort seg i Finland, som pr dato har et system som likner på Aksjonærmodellen (Det bemerkes at et finsk ekspertutvalg nylig har foreslått å avvike den KAF-modellen som Finland har). Aksjonærmodellen vil med andre ord føre til en innlåsnings av kapital.

SI-modellen fører ikke til slik innlåsnings av kapital. Nærings- og finansinvesteringer kan realiseres, overføres til den personlige eier og reinvesteres i Investeringskapital uten at det medfører noen tilleggsbeskatning.

### 5 2 3 Incitament til sparing/favoriseringen av Konsumkapital reduseres

Dagens regler innebærer meget store og systematiske forskjeller i beskatning av kapital plassert i nærings og finansaktiva på den ene siden og kapital investert i konsum på den annen side. Den ulike behandling kan illustreres i følgende tabell.

	Førmue	Iløpende inntekt	Gevinst
Finanskapital	100% av verdi	28%	28%
Næringskapital			
Børsnoterte aksjer	100% av kursverdi	28%	28%
Unoterte aksjer	65% av skattemessig verdi	28%	28%
Konsumkapital			
Kunst	Kostpris	0	0
Hytte	Takst (lav)	Fordelsbeskatning: lav ved utleie; skatteplikt for 85% av inntekt over NOK 10.0000	Skattefritt etter 5 års eie- og brukstid, gradvis reduksjon i skattepliktig beløp år 0-5
Bøllig	Takst (lav)	Fordelsbeskatning, lav	Skattefritt etter 1 års bo- og eietid

Som det fremgår av tabellen er hovedregelen at all Investeringskapital beskattes fullt ut ved inntekts- og formueslikningen. Konsumkapital beskattes langt lempeligere. Denne favoriseringen av Konsumkapital fører nødvendigvis til at det investeres mer kapital i varige konsumgoder enn hva som ville blitt gjort dersom reglene hadde vært nøytrale.

Etter vårt syn er det på høy tid å endre dette. Det burde være vanskelig å argumentere for (utover det som kan forankres i sosialpolitiske hensyn og som kan sikres gjennom bunnfradrag mv) at kapital som borgerne stiller til disposisjon for verdiskapning i samfunnet gjennom finans- og næringsinvesteringer skal skattes hardere enn kapital som brukes på eget konsum, slik situasjonen er i dag.

SI-modellen favoriserer sparing i Investeringskapital, og vil oppveie noe av den skjevhet man har i dag. SI-modellen vil ikke sikre full nøytralitet, men representerer etter Norsk Investorforums oppfatning i det minste et viktig bidrag til en bedring. Aksjonærmodellen vil i mindre grad rette opp denne skjevheten.

#### 5.2.4 Fordelingshensyn

Dagens skattesatsforskjeller på arbeids- og kapitalinntekt har medført et meget stort press på delingsmodellen, og delingsreglene gir på sin side betydelig rom for tilpasninger. Dette har medført at eksisterende skattesystem i betydelig grad forskjellsbehandler ulike skattytere med lik skatteevne.

Sammenlikner man beskatning av personer med arbeidsinntekt versus personer med kapitalinntekter, synes det klart at det ikke er noen rettferdighet i fordelingsvirkningene av skattesystemet når to personer med samme inntektsstørrelse får vesentlig forskjellig skattebelastning fordi de har inntekt fra "ulike" kilder. Det kan anføres mange argumenter for en flat beskatning av kapitalinntekt, men ut fra en fordelingspolitisk synsvinkel kan lavere skattesats enn på arbeidsinntekt ikke gis noen begrunnelse.

SI-modellen beskatter alle typer inntekter en fysisk person har etter samme skattesatsstruktur. Den foreslåtte SI-modellen vil således utvide toppskattegrunnlaget for de personer som har høye kapitalinntekter og konsumerer relativt mye. Derigjennom vil SI-modellen ha klare fordelingsvirkninger. SI-modellens likebehandling av alle personer med samme inntektsnivå medfører imidlertid at en lønnstaker, som sparer store deler av sin inntekt, kommer bedre ut enn med dagens system. Motsatt vil en som har kapital- eller næringsinntekter, og som bruker slike inntekter på konsum, få en skatteskjerpelse.

For de fleste skattytere som er lønnstakere og allerede underlagt toppskatt vil imidlertid en innføring av SI-modellen bety svært lite (om noe som helst), da de ikke kommer i noen ny skatteposisjon gjennom det utvidede toppskattegrunnlag. SI-modellen vil i det vesentligste innebære omfordelinger mellom personer med middels og høyere kapital- og næringsinntekter og høye arbeidsinntekter. Utslagene for den enkelte innenfor disse gruppene vil igjen avhenge av om de sparer en stor del av inntekten eller ikke.

Etter vårt syn vil SI-modellen således ha positive fordelingsegenskaper sammenliknet med Aksjonærmodellen. Under Aksjonærmodellen kan det hevdes at tilsvarende fordelingsvirkninger gjør seg gjeldende – for de aksjonærer som tilpasser seg og plasserer et investeringsselskap mellom seg og sine investeringer. Som nevnt er imidlertid en slik tilpasningsmulighet i praksis forbeholdt et lite mindretall.

### *5 2 5 Lik behandling av alle skattytere*

Aksjonærmodellen innebærer at en aksjonær vil bli beskattet for utbytte utover normalavkastningen. En eneaksjonær i et investeringsselskap vil under Aksjonærmodellen normalt derfor ikke ta ut mer i utbytte enn det han trenger til konsum. Reinvestering av mottatt utbytte mv vil bli foretatt direkte fra hans investeringsselskap, da investeringsselskapet ikke betaler skatt av mottatt utbytte. En minoritetsaksjonær risikerer imidlertid å bli pådyttet et utbytte fra majoritetsaksjonærene, og beskattet enten pengene blir reinvestert i næringsvirksomhet eller konsumeres. For de fleste småaksjonærer vil kostnadene ved å etablere et eget investeringsselskap neppe kunne forsvares.

Aksjonærmodellen vil også favorisere de med mellomstore og store formuer som har eget investeringsselskap som pga skjermingsregelen har mulighet til å ta ut ønsket utbytte for konsum uten beskatning, jf avsnitt 2 1 4 over.

SI-modellen derimot, fører til en lik behandling av alle skattytere som sparer i investeringskapital. Det sentrale ved SI-modellen, i motsetning til Aksjonærmodellen, er likebehandlingen av de formuende aksjonærer som har sitt eget investeringsselskap - og de mindre aksjonærer, som under SI-modellen de facto blir beskattet "som om" man hadde et investeringsselskap mellom seg og investeringene.

Under SI-modellen oppnås en likebehandling i betydning av at like forhold beskattes likt. Noe forenklet kan man si at man unngår den favorisering av de med størst formue som man får med Aksjonærmodellen. Man unngår videre mange av de strukturelle tilpasninger som Aksjonærmodellen må antas å lede til.

### *5 2 6 Forenklende – ikke kompliserende*

I avsnitt 2 1 5 gjennomgikk vi de store administrative oppgaver som vil legges på så vel på ligningsmyndighetene som skattyterne ved innføringen av Aksjonærmodellen – uten at tilstrekkelig sanering av øvrig regelverk finner sted. Totalt sett er det vår vurdering at det vil gi et svært komplisert og tungt administrativt system å håndtere, samtidig som skattyterens kontrollmuligheter svekkes.

SI-modellen forutsetter ikke at man må innføre endringer i systemet for beskatning av næringsvirksomhet eller kapitalaktiva. I motsetning til Aksjonærmodellen, muliggjør SI-modellen at delingsreglene kan avvikles for samtlige foretaksformer. Dette innebærer resursbesparelse, både for skattytere og ligningsmyndigheter, som således kun vil ha ett regelsett å forholde seg til. SI-modellen forutsetter heller ikke noen innføring av et "aksjonærregister". I det alt vesentligste vil den informasjon som kreves innenfor SI-modellen være tilgjengelig gjennom den rapportering man

allerede har med dagens system. Det ovennevnte er derfor en klar styrke ved SI-modellen kontra Aksjonærmodellen.

### *5 2 7 Lik satsstruktur for alle typer inntekter*

SI-modellen gir mulighet for lik skattesatsstruktur for alle typer inntekter en person opptjener.

Derigjennom vil man kunne anvende samme bunnfradrag hvilket gir en helt ny mulighet for å drive fordelingspolitikk i den forstand at man betaler skatt i forhold til skatteevne av (all) løpende inntekt.

Aksjonærmodellen innebærer en ulik skattesatsstruktur. For eksempel vil marginalsattesatsen på utbytte og kapitalinntekter være forskjellig. Dersom for eksempel passive renteinntekter skal beskattes etter samme regler som utbytte, betyr det i praksis at man innfører en generell progressiv beskatning på personers hånd. En slik modell vil ramme langt hardere enn SI-modellen, da tilleggsbeskatningen kommer enten inntekten konsumeres eller reinvesteres.

### *5 2 8 Hensynet til forutsigbarhet og stabilitet*

Siden 1992 er skattesystemet blitt endret ved flere anledninger, dels på bekostning av de prinsippene som skattereformen bygde på. Dette bidrar til å svekke forutsigbarheten i skattepolitikken, hvilket er svært uheldig i forhold til et ønske om å skape stabile rammevilkår for næringslivet.

På denne bakgrunn fremstår et skjermingsgrunnlag med utgangspunkt i aksjens kostpris og en normal "avkastningsrente" som sårbart. De erfaringer som er gjort med reglene knyttet til delingsmodellen viser at det er svært vanskelig å finne et riktig uttrykk for kapitalgrunnlaget i virksomheter. Det må derfor ventes et press knyttet til dels å øke den fastsatte rente (inkludere en viss sikring mot risiko m.v.) samt at kostprisen på aksjen må økes for eksempel for å hensynta immateriell kapital. Uten et riktig kapitaluttrykk, vil en progressiv beskatning ramme svært tilfeldig.

Det press, som etter en eventuell innføring av denne modellen må ventes, medfører derfor at Aksjonærmodellen etter vårt syn ikke vil representere eller være et stabilt element i et fremtidig norsk skattesystem.

Når det gjelder SI-modellen vil ikke denne medføre noen ny beskatning av selskaper eller andre næringsdrivende, med unntak av at delingsmodellen blir opphevet. Det antas derfor at denne vil være langt mer robust og langsiktig skattereform enn det Aksjonærmodellen vil være.

### *5 2 9 Oppsummering*

Som vist i den ovennevnte gjennomgangen vil SI-modellen være mer investerings- og utbytteneutral enn Aksjonærmodellen. Videre vil modellen ha bedre fordelingsvirkninger og behandle alle skattytere som sparer i investeringskapital likt, uavhengig av om man har et investeringsselskap eller ikke. Endelig vil SI-modellen være langt enklere å forholde seg til både for skattytere og likningsetaten.

## 6. Sammenligning av modellene med utgangspunkt i Stortingets krav til et nytt skattesystem

Regjeringen ble av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2002 pålagt å utrede et nytt skattesystem hvor følgende prinsipper (krav) ble forutsatt lagt til grunn for utredningsarbeidet,

- Tilnærming mellom skatt på arbeid og skatt på kapital, slik at delingsmodellen oppheves
- Effektiv beskatning av kapitalinntekt
- Mer rettferdig beskatning
- Nøytralitet mellom ulike investerings-, finansierings- og virksomhetsformer

### 6.1 Aksjonærmodellen

Som vist ovenfor er ikke Aksjonærmodellen p t ennå utredet til å omfatte deltakerlignede selskaper eller enmannsforetak. Den vil derfor ikke medføre at delingsmodellen for denne type selskaper kan oppheves.

Etter vårt syn vil ikke Aksjonærmodellen føre til noen mer effektiv eller rettferdig beskatning av kapitalinntekt. Aksjonærmodellen vil favorisere de med mellomstore og store formuer, som innenfor skjermingsregelen vil ha mulighet til å ta ut utbytte for konsum, uten beskatning. Modellen vil også medføre sjablonmessige avgrensninger, som vil ramme ulikt og som ikke vil medføre en effektiv beskatning av kapitalinntekt. Videre vil Aksjonærmodellen gi et incentiv til å eie sin formue gjennom et investeringsselskap og foreta reinvesteringer direkte fra dette.

Aksjonærmodellen vil heller ikke gi noen nøytralitet mellom ulike investerings-, finansierings-, og virksomhetsformer. Aksjonærmodellen vil medføre til at man får et incentiv til å gjeldsfinansiere selskaper fremfor egenkapitalfinansiering. Videre vil modellen føre til innlåsing av kapital i selskaper, ved at man oppnår en skattekreditt så lenge midlene beholdes i selskapet. Innlåsingseffekter man ved skattereformen av 1992 ønsket å oppheve, blir således gjeninnført.

Aksjonærmodellen vil ikke gi lik beskatning av arbeid og kapital slik SI-modellen vil gjøre.

### 6.2 SI-modellen

Som vist ovenfor vil SI-modellen medføre at delingsreglene for alle typer selskaper og virksomhetsformer kan bli avvirket. En slik sanering av regelverket vil medføre en betydelig administrativ lettelse for så vel skattyterne som likningsetaten.

SI-modellen vil også medføre en mer effektiv og rettferdig beskatning av kapitalinntekter. SI-modellen fører til en lik behandling av alle skattytere som sparer i investeringskapital. Det sentrale ved SI-modellen, i motsetning til Aksjonærmodellen, er likebehandlingen av de formuende aksjonærer som har sitt eget investeringsselskap - og de mindre aksjonærer, som under SI-modellen de facto blir

beskattet "som om" man hadde et investeringsselskap mellom seg og investeringene.

Under SI-modellen oppnås en likebehandling i betydning av at like forhold beskattes likt. Noe forenklet kan man si at man unngår den favorisering av de med størst formue som Aksjonærmodellen innebærer. Man unngår videre mange av de strukturelle tilpasninger som Aksjonærmodellen må antas å lede til. Endelig oppnår man en lik skattesatsstruktur for alle typer inntekter til en fysisk person, hvor også lønnstakere oppnår redusert toppskatt ved sparing i Investeringskapital.

SI-modellen medfører også at man for næringsbeskatningen bygger videre uforandret på de sterke sidene ved skattereformen 1992. Dette medfører at det fortsatt vil være full nøytralitet mellom ulike investerings-, finansierings- og virksomhetsformer.

På bakgrunn av det ovennevnte er det vårt syn at SI-modellen bedre oppfyller de kravene Stortinget satte til et nytt skattesystem enn det Skatteutvalget har fremlagt.

Med hilsen  
NORSK INVESTORFORUM

  
Per Morten Vigtel

Vedlegg SI-modellen