

Annette Alstadsæter, Erik Fjærli og Thor Olav Thoresen

4. Om bakgrunnen for og utformingen av skattereformen i 2006*

Stortinget har nå vedtatt en ny skattereform som gjelder fra og med 2006. Reformen er basert på Skauge-utvalgets forslag. En viktig årsak til reformen var omgøelser innenfor delingsmodellen, og denne artikkelen viser hvordan slike tilpasninger kan spores i inntektsdata for husholdninger. Vi redegjør for modellene som kommer til erstatning for delingsmodellen: foretaksmodellen, deltakermodellen og aksjonærmodellen, samt andre viktige endringer i personbeskatningen som følger av reformen.

4.1. Innledning

Stortinget har vedtatt en ny skattereform basert på Skauge-utvalgets forslag (NOU 2003:9). Som ved den forrige skattereformen i 1992, er det innretningen av beskatningen av næringsvirksomhet som har vist seg å være mest utfordrende. Mens 1992-reformen ga oss delingsmodellen, gir den nye reformen oss tre viktige nye modeller: foretaksmodellen, deltakermodellen og aksjonærmodellen.

Hovedformålet med denne artikkelen er å beskrive hovedtrekkene i det nye skattesystemet med særlig fokus på systemet for beskatning av næringsvirksomhet. Mandatet til Skauge-utvalget viste at beslutningstakerne var urolige med hensyn til mulighetene for omdannelse av lønnsinntekt til lavere beskattet kapitalinntekt innenfor delingsmodellen, og vi viser i avsnitt 4.2 til et empirisk materiale som indikerer at slike tilpasninger har funnet sted.

Den nye reformen kan oppfattes som et svar på akkurat dette problemet. Delingsmodellen erstattes nå av den såkalte skjermingsmetoden, der det grunnleggende prinsippet er at all avkastning utover det som tilsvarer risikofri avkastning skal beskattes ekstra. Skjermingsmetoden vektlegger likebehandling av ulike selskapsformer, og tre ulike modeller er utarbeidet for at skjermingsmetoden skal kunne anvendes på alle typer selskaper og næringsvirksomhet.¹ Aksjonærmodellen gjelder for alle aksjeselskaper, deltakermodellen gjelder for personlige deltakere i deltakerlignede selskaper, og foretaksmodellen gjelder for selvstendig næringsdrivende. Disse modellene utgjør hovedpilarene i det nye skattesystemet. Aksjonærmodellen beskrives i avsnitt 4.3, mens vi i avsnitt 4.4 presenterer deltakermodellen og foretaksmodellen.

Den nye reformen innebærer med andre ord et steg bort fra en rendyrket versjon av

*Vi takker Ådne Cappelen, Kirsten Hansen og Michael Riis Jacobsen for kommentarer til et tidligere utkast.

det "duale inntektsskattesystemet", med proporsjonal skatt på kapitalinntekt og progressiv skatt på lønnsinntekt, også kalt "den nordiske skattemodellen" på grunn av dets popularitet i nordiske land. Likere behandling av kapitalinntekt og lønn har ikke bare skjedd ved at kapitalbeskatningen har blitt endret (aksjonærmodell og skjermingsmetode). En har også fått reduksjoner i beskatningen av lønnsinntekt ved budsjettvedtakene for 2005 og 2006. Ved begge anledninger kombineres reduksjoner i toppskatten med større minstefradrag. Disse satsendringene beskrives i avsnitt 4.5. Her beskrives også hvordan noen andre elementer i Skauge-utvalgets forslag er fulgt opp, som forslagene med hensyn til formuesskatt, fordelsbeskatning av bolig og arveavgift.

Den nye skattereformen innebærer et skifte i skattepolitikk som kan gi andre skattemessige tilpasninger. Det kan være verdt å lage noen hypoteser om hvilke effekter vi vil se som følge av det nye systemet, og noen slike nevnes i det avsluttende avsnittet.

4.2. Hvorfor skattereform nå igjen?

Det er ikke utenkelig at skattesystemet må reformeres med jevne mellomrom for å være tilpasset den samfunnsmessige utviklingen. EØS-reglene, med krav til likebehandling av utbytte enten dette er opptjent i Norge eller i utlandet², var også et argument for å vurdere skattesystemet og særlig beskatningen av utbytte på nytt. Men den nye skattereformen må ikke minst tolkes som et tiltak for å gjøre noe med mulighetene for skatteomgåelser i det eksisterende skattesystemet. Disse svakhetene ser vi nærmere på i dette avsnittet.

Skattereformen av 1992 innebar et bredere skattegrunnlag, spesielt gjennom sanering av skatte kredittene, lavere skattesatser på

bedrifter og kapitalinntekt og likestilling av eierformer i beskatningen av næringsvirksomhet. For selvstendig næringsdrivende og nært eide selskaper innebar skattereformen et behov for å dele næringsinntekten, av hensyn til likebehandling med selskapssektoren på den ene siden og lønnstakerne på den andre siden. Lavere skatt på aksjeselskaper enn på personlig næringsinntekt og/eller lønnsinntekt medførte insentiver for næringsdrivende og utøvere av såkalte frie yrker til å organisere virksomheten i egne aksjeselskaper. Et moment i denne sammenhengen var at forskjellen mellom de formelle skattesatserne på kapitalinntekt og andre inntektsarter ikke måtte bli for stor. Et annet viktig element var å lage sjablonordninger for å skille mellom arbeidsavkastningen til aktive eiere i småbedrifter og avkastningen på den investerte kapitalen.

Aarbakke-utvalget (NOU 1989:14) vurderer to slike delingsløsninger for næringsinntekt opptjent i enkeltmannsforetak og småselskaper:

1. Deling mellom den delen av næringsinntekten som beholdes i bedriften og den delen som tas ut til andre formål (forbruk, investeringer), også kalt "utaksmodellen".
2. Deling mellom den delen av næringsinntekten som skriver seg fra den kapitalen som er investert i bedriften og den delen som kan tilskrives den næringsdrivendes arbeidsinnsats eller andre forhold, også kalt "kildemodellen".

Utvalget anbefalte kildemodellen, som også ble resultatet av den politiske behandlingen. Kildemodellen innebar allerede i utgangspunktet en viss "indre spenning" gjennom ulike formelle skattesatser på avlønning av arbeidsinnsats og kapitalinntekter. I 1992 var differansen mellom

topp marginalskattesats på arbeidsinntekt og kapitalinntekt henholdsvis 20,8 og 23,7 prosentpoeng, avhengig av om skattyteren hadde høyeste sats eller mellomtsatsen for trygdeavgift. Fra og med 2000 har satsforskjellen i marginalskatt på høye arbeids- og kapitalinntekter økt til 27,3 prosentpoeng³, og delingsmodellen er dessuten blitt både komplisert og "utvannet" gjennom endringer i satsstrukturer og ulike særregler, som "tak" på skattepliktig beregnet personinntekt og 300-timersregelen for identifisering av aktive aksjonærer. Resultatet er at delingsmodellen er blitt lett å omgå og ineffektiv i forhold til den opprinnelige begrunnelsen for den.

Et sentralt element i Skauge-utvalgets forslag var å redusere forskjellen mellom marginalskatten på kapital og arbeid.⁴ Et annet viktig element var å innføre en uttaksmodell til erstatning for dagens kildebaserte delingsmodell. En nærliggende tilpasning til dagens delingsmodell er at avkastningen på arbeidsinnsats i stor grad omklassifiseres til "kapitalinntekt" i de eksisterende nært eide aksjeselskaper, og gjennom at tidligere selvstendig næringsdrivende og ny næringsvirksomhet organiserer seg som aksjeselskap for å realisere inntektene som aksjeutbytte. Dette kan for eksempel skje gjennom at en tar inn mer eller mindre proforma passive medeiere for å unngå å bli klassifisert som "aktiv eier". Etter 1992 har vi blant annet derfor sett en betydelig økning i aksjeutbytterne og i antall aksjeselskaper (Statistisk sentralbyrå 2004).

Økningen i aksjeutbytter er i seg selv neppe noe problem så lenge midlene i stor grad finner veien tilbake til næringslivet. Det må også sies at et viktig argument for skattereformen i 1992 og reduksjonen i skatt på aksjeutbytte, var at man mente at gjeldende system for bedriftsbeskatning

medførte innelåsingseffekter, gjennom at for mye kapital ble holdt tilbake i selskapene. Dette argumentet kan neppe forstås på noen annen måte enn at man faktisk ønsket å legge til rette for en økning i utbytterne, gjennom nøytralitet i beskatningen med hensyn til bedriftenes finansielle tilpasning.

Den sterke veksten i skatteproveny fra aksjeselskapssektoren siden 1992 (Statistisk sentralbyrå 2004) tyder heller ikke på at økningen i utbytter har vært et problem i forhold til det å opprettholde det offentlige skatteinntekter. Bakgrunnen for at man på ny har reformert skattesystemet ligger vel snarere i at det er blitt vanskelig å legitimere overfor folk flest (dvs. lønns-takere og pensjonister) at noen, og da gjerne personer med høye inntekter, får sin inntekt beskattet med en betydelig lavere sats enn andre og at det har vært mulig å omgå høyere skatt.

Flere årsaker til økningen i aksjeutbytter

Den kraftige økningen i aksjeutbytter gjennom 1990-tallet kan skyldes både skattemessige forhold og andre faktorer. Blant de viktigste forklaringene er:

- **Bedrede konjunkturer på 1990-tallet:** Fra 1992 til 2000 ble hovedindeksen på Oslo Børs mer enn tredoblet. Selv om børskursene har svingt en del fra år til år, har avkastningen gjennomgående vært god. Utviklingen for unoterte selskaper har vært minst like god. Den kraftige veksten i boligprisene reflekterer på tilsvarende vis at 1990-tallet har vært preget av sterk inntektsvekst i norsk økonomi.
- **Endrede finansieringsinsentiver i selskapssektoren:** Skattereformen av 1992 medførte en kraftig reduksjon i marginalskatten på renteinntekt blant personer i de øvre inntektsgrupper.

Sparing i husholdningssektoren ble gunstigere, slik at det ble relativt dyrere for selskapene å finansiere investeringene gjennom tilbakeholdte overskudd, sammenlignet med lånefinansiering.

- **Skattetilpasning i bedrifter med aktive eiere.** Enda viktigere enn endrede finansieringsinsentiver for aksjeselskapene er skattetilpasninger i nært eide selskaper, ved at aktive eiere gjør om høyt beskattet arbeidsinntekt til kapitalinntekt. Dette kan ha skjedd både i eksisterende aksjeselskaper, gjennom at eierne erstatter lønn med aksjeutbytte, og ved endring av selskapsform i ansvarlige selskaper og enkeltmannsforetak, det vil si at næringsinntekt blir omgjort til kapitalinntekt.
- **Ettergivelse av utsatt skatt.** Skattereformen i 1992 innebar at tidligere skattemessig betingede reserver i bedriftene i sin helhet ble frigitt og omgjort til egenkapital. Dette medførte for det første at mange bedrifter som tidligere var rasjonerte i utbyttepolitikken på grunn av regnskapsreglene og lav egenkapital, nå kunne betale utbytte i den grad de hadde lønnsomhet og likviditet til det. For det andre førte dette skattemessietil også til at bedriftenes finansielle stilling ble bedre, i og med at skattekrav knyttet til fremtidig inntektsføring og anvendelse av reservene ble strøket.

Av de skattemessige forklaringene kan en skille mellom det som har med bedriftenes finansieringspolitikk å gjøre, for eksempel valg mellom lånefinansiering eller tilbakeholdelse av overskudd, og på den annen side tilpasninger til skattesystemet blant småbedrifter og næringsdrivende. Til den siste typen skattetilpasninger hører valget mellom å være selvstendig næringsdrivende, eventuelt ansvarlig selskap, eller drive eget aksjeselskap. I de første tilfellene

manifesteres eieravkastningen som næringsinntekt i inntektsstatistikken, i det siste som utbytte.

Bedriftenes finansieringspolitikk

Tabell 4.1 viser hvordan marginals-katten på kapitalinntekter har endret seg i favør av sparing i husholdningssektoren gjennom at personskattene på kapitalinntekt har falt sammenlignet med selskapskatten. Før 1992 var aksjeselskapenes marginals-katt på renteinntekt og rentefradrag om lag 40 prosent, mens aksjonærenes marginals-katt kunne være betraktelig høyere, spesielt på 1980-tallet. Høy inflasjon bidro også til å redusere realrenten etter skatt, noe som hadde størst utslag for de med høy inntekt og høy marginals-katt, på grunn av progressiv beskatning. Etter 1992 er det mindre å spare på å holde kapitalen innenfor selskapene og la den forrente seg der, sammenlignet med å distribuere mer av overskuddet til eierne, i og med at skattesatsen er 28 prosent for både bedrifter og personer.

Tabell 4.2 viser betydningen av skatteamnestiet som fulgte skattereformen i 1992 for egenkapitalsituasjonen i industri, bergverk, engroshandel og detaljhandel. Før skattereformen utgjorde skattemessig betingede avsetninger en betydelig del av selskapenes balanse. Disse avsetningene besto dels av fondsavsetninger (konsolideringsfond og distriktsutbyggingsfond), dels av anleggsreserver, det vil si den akkumulerte effekten på regnskapets balanseside av at skattemessige avskrivninger skjedde raskere enn de bedriftsøkonomiske avskrivninger. De skattemessig betingede avsetningene innebar i varierende grad utsettelse av skatten. Det årlige aksjeutbyttet var juridisk begrenset både av årets avsetninger, gjennom at disse reduserte det skattemessige overskuddet det kunne deles ut utbytte av, og av mengden av fri egen-

Tabell 4.1. Maksimale skattesatser på renteinntekter og rentefradrag. 1986-1991 og 1993

	Personer	Aksjeselskap ¹
1986	62,0	40,0
1987	56,0	40,0
1988	48,0	4,00
1989	45,6	40,0
1990	43,0	40,0
1991	40,5	40,0
1993-	28,0	28,0

¹ Nominell skattesats, tilnærmet blant annet under forutsetning av full avsetning til konsolideringsfond. (t.o.m.1991).

kapital i bedriften. Med skattereformen skjedde tre ting som raskt økte potensialet for utdeling av aksjeutbytte: For det første forsvant skattemotiverte avsetninger av årets overskudd til konsolideringsfond og distriktsutbyggingsfond. Disse midlene kunne altså i stedet vurderes utdelt som utbytte. For det andre ble skattekravet knyttet til fremtidig inntektsføring av tidligere avsetninger ettergitt. På den

måten ble fremtidig skatt redusert og bedriftenes finansielle stilling ble dermed styrket. For det tredje ble de legale begrensningene på aksjeutbytte i mange bedrifter redusert eller helt borte gjennom den kraftige styrkingen av den bokførte egenkapitalen som fulgte med omgjørningen av skattemessig betingede reserver til egenkapital.

Næringsdrivende og småbedrifter

Det er vanskelig å si sikkert i hvilken grad økningen i aksjeutbytter gjennom 1990-tallet kan tilskrives økt kapitalavkastning (konjunkturer), endring i hvordan denne kapitalavkastningen kanaliseres til investorene (dvs. bedriftenes utbytte- og finansieringspolitikk), eller at eierinntektene i nært eide selskaper i større grad enn før manifesteres som "kapitalinntekt" fremfor næringsinntekt eller lønn fra eget selskap. Vurdert som investorinntekt kan aksjeutbytterne på lengre sikt vanskelig

Tabell 4.2. Egenkapital og skattemessig betingede reserver, etter næringshovedgruppe. 1986-1992. Millioner kroner

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Pst. endring hele perioden 1986-1991	Pst. endring 1991-1992
Industri og bergverk									
Total egenkapital	29 394	28 816	31 837	34 274	34 761	35 459	60 171	21	70
Fri egenkapital	4 205	4 738	3 500	4 928	5 973	5 651	23 509	34	316
Skattemessig betingede reserver	11 118	23 552	25 339	28 987	30 749	26 283	-	136	-
Engroshandel									
Total egenkapital	8 645	9 612	10 353	11 717	11 220	14 196	23 969	64	69
Fri egenkapital	2 472	2 797	2 778	2 273	2 259	2 017	9 297	-18	361
Skattemessig betingede reserver	6 027	8 837	9 290	9 939	10 993	9 091	-	51	-
Detaljhandel									
Total egenkapital	2 507	2 447	2 315	2 364	2 797	3 309	5 552	32	68
Fri egenkapital	783	456	141	8	97	297	1 957	-62	559
Skattemessig betingede reserver	1 960	2 961	2 725	2 716	2 897	1 588	-	-19	-

Kilde: Regnskapsstatistikk for industri og bergverk, detaljhandel og engroshandel, Statistisk sentralbyrå.

oppretholdes på et høyere nivå enn den langsiktige kapitalavkastningen uten at det tilføres ny egenkapital. Ser man på utbyttepolitikken i de store børsnoterte selskapene, viser den da heller ikke en fullt så dramatisk endring som det man kan observere i husholdningenes mottatte aksjeutbytte. I årene 2002, 2003 og 2004 utgjorde for eksempel aksjeutbyttet henholdsvis om lag 4, 3 og 2 prosent av markedsverdien av de norske selskapene på Oslo Børs. I årene 1990 til 1992 lå andelen på om lag 1,5 til 2,1 prosent.⁵ Dette indikerer at en stor del av økningen i mottatt aksjeutbytte i husholdningssektoren stammer fra selskaper som ikke er børsnoterte.

For å gi en indikasjon på betydningen av finansielle tilpasninger i aksjeselskapssektoren på den ene siden, og på den annen side rene skattetilpasninger i nært eide aksjeselskaper gjennom at avkastningen på eiernes arbeidsinnsats fremtrer som kapitalinntekt, kan en sammenholde aksjeutbyttene med den langsiktige kapitalavkastningen som er forenlig med en konstant egenkapitalandel i selskapene.

Tabell 4.3 er basert på Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk og viser sammensetningen av husholdningenes bruttoinntekt før og etter skattereformen. Her ser vi nærmere på sammenhengen mellom næringsinntekt, kapitalavkastning og aksjeutbytte. I stedet for å bruke det observerte aksjeutbyttet som mål på kapitalinntekt fra aksjeinvesteringer, bruker vi i stedet et uttrykk for langsiktig forventet avkastning, *normalavkastningen*, som er mindre følsom for kortsiktige svingninger og skattemotiverte tilpasninger. Normalavkastningen fremkommer ved at formuesverdien av husholdningenes aksjeportefølje, korrigert for skattemessige verdsettingsrabatter, er multiplisert med en antatt nominell av-

kastningsrate. Denne er satt lik en langsiktig realavkastning pluss årlig inflasjon. Realavkastningsraten er beregnet ut fra utviklingen av hovedindeksen på Oslo Børs fra 1986 til 2004, som ga en realavkastning (inklusive utbytte) over hele perioden på om lag 7 prosent. Bortsett fra detaljer med hensyn til beregningsgrunnlag med mer, og at vi her opererer med en høyere "skjermingsrente", svarer vår beregnede normalavkastning til det skattefrie skjermingsgrunnlaget i den nye aksjonærmodellen.

Ved å trekke kapitalens normalavkastning fra de observerte aksjeutbyttene vil en positiv differanse indikere at utbyttene også omfatter annen eierinntekt enn kapitalavkastning, som arbeidsinntekt eller profitt utover normalavkastningen, mens en negativ differanse indikerer at aksjeutbyttene ikke fanger opp hele kapitalavkastningen. I tabellen er derfor observert aksjeutbytte delt opp i normalavkastning og "merutbytte", definert som forskjellen mellom det observerte aksjeutbyttet og den beregnede normalavkastningen.

Tabell 4.3 viser at mens merutbyttet var negativt før skattereformen, utgjorde det like mye som hele den beregnede normalavkastningen for øverste desil i perioden etter skattereformen. Dette indikerer at før skattereformen ble bare deler av husholdningenes kapitalavkastning fanget opp av inntektsstatistikken, gjennom at mye av bedriftsoverskuddene ble beholdt i selskapene, se Fjærli og Naug (2000) og Fjærli og Aaberge (2000). Vurdert som kapitalavkastning vil et så høyt aksjeutbytte ikke kunne opprettholdes i det lange løp. Det er derfor naturlig å anta at merutbyttet i stor grad egentlig skyldes aktive eieres arbeidsinnsats. Tabell 4.3 viser også at mens inntektene fra selvstendig næringsvirksomhet som andel av total inntekt i øverste desil

har falt, er summen av næringsinntekt og (positivt) merutbytte mer stabil. Dette indikerer at næringsinntekt er blitt omdefinert til kapitalinntekt gjennom valg av selskapsform i løpet av perioden etter 1992.

La oss nå se nærmere på mulige forklaringer på dette merutbyttet. Inntektsstatistikken er i stor grad basert på registerdata fra skatteetaten og inneholder ikke tilstrekkelig detaljerte opplysninger om den enkeltes innteks- og formuesforhold til at man kan fastslå *sikkert* aksjeutbyttens opprinnelse og art. Det er derfor vanskelig å trekke sikre konklusjoner om fenomenet "merutbytte". Imidlertid kan man bruke en indikator for om en person/husholdning har tilknytning til et nært eid aksjeselskap og sammenligne betydningen av merutbytte, slik det er definert foran, i husholdninger med "aktive eiere" med *andre* husholdninger som mottar aksjeutbytte ("investorer"). En slik indikator på aktivt eierskap er forekomst av beregnet personinntekt fra aksjeselskap på selvangivelsen. Dette er ingen perfekt indikator i og med at en del aktive eiere har greid å omgå delingsmodellen og unngå å få beregnet personinntekt av arbeid i egen bedrift. Videre vil aksjeporteføljen til registrerte aktive eiere også kunne omfatte rene porteføljeinvesteringer, for eksempel i børsnoterte selskaper. Likevel innebærer indikatoren at husholdningene i utvalget kan deles i to kategorier, den ene der det helt sikkert drives eget aksjeselskap med minst en aktiv eier og den andre hvor det enten ikke drives eget aksjeselskap eller der dette er "skjult" for inntektsstatistikken.

Både lønn fra eget selskap og beregnet personinntekt beskattes likt hos den aktive eieren, og siden redusert uttak av lønn øker bedriftens overskudd og beregnet personinntekt krone for krone, innebærer ikke inntektsskattesatsene i seg selv noe

bestemt insentiv for aktive eiere til å redusere egen lønn og heller ta ut utbytte. Imidlertid beregnes det arbeidsgiveravgift av utbetalt lønn, men ikke av beregnet personinntekt. Selv om det såkalte lønnsfradraget i delingsmodellen i løpet av de senere årene også påvirkes av eierens egen lønn, vil effekten av arbeidsgiveravgiften være sterkere og utbytte er den skattefavouriserte måten å ta ut overskudd på i selskaper som falt inn under delingsmodellen. Dessuten må negative bedriftsoverskudd og negativ beregnet personinntekt måtte fremføres for fradrag i fremtidige år. Hvis eierens samlede behov for å ta ut midler av virksomheten et år overstiger det skattemessige overskuddet, straffer det seg altså skattemessig om dette skjer i form av egen lønn⁶.

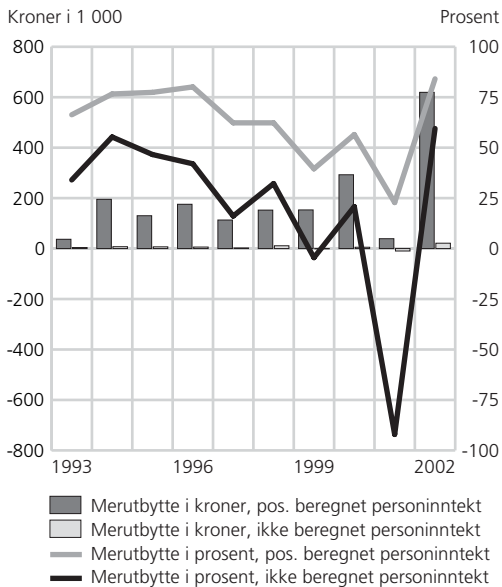
Figur 4.1 viser merutbyttet for husholdninger som både har aksjer og positiv beregnet personinntekt fra aksjeselskaper, og husholdninger som har aksjer, men ingen beregnet personinntekt. I den første gruppen er det altså sikkert at noen i husholdningen driver næringsvirksomhet i eget AS, mens den siste gruppen både omfatter rene porteføljemotiverte aksjeinvesteringer og nært eide selskaper som har greid å omgå delingsmodellen. I figuren viser linjene merutbytte som andel av totalt aksjeutbytte (høyre akse), mens søylene viser merutbytte i millioner kroner (venstre akse).

Figuren viser klart at fenomenet merutbytte er viktigst i husholdninger med aktive eiere, både målt i kroner og som andel av totalt mottatt aksjeutbytte. Sammen med forskjeller mellom selskaper målt etter størrelse eller status for børsnotering, gir dette støtte til hypotesen om at en stor del av økningen i husholdningenes aksjeutbytte stammer fra næringsvirksomhet i nært eide aksjeselskaper.

Tabell 4.3. Sammensetningen av bruttoinntekt før og etter skattereformen. Alle husholdninger og de 10 prosent med høyest inntekt. 1986-2002

	Lønn	Overføringer	Næringsinntekt	Merutbytte	Næringsinntekt plus positivt merutbytte	Normalavkastning	Øvrige kapitalinntekter
Alle							
1986-1991	66,4	18,7	8,6	-0,5	8,6	0,8	5,6
1992-2002	65,1	21,8	7,0	0,8	7,8	1,4	3,9
10. desil							
1986-1991	70,6	4,9	15,0	-0,1	15,0	1,9	7,5
1992-2002	66,7	5,4	12,9	3,8	16,7	3,6	7,6

Utbytteskatten i 2001 hadde virkning for aksjeutbyttet i begge grupper aksjeeiere. Figuren antyder også at næringslivet til en viss grad omgikk den forhåndsannonserede utbytteskatten ved å redusere utbyttene i 2001 og i stedet ta ut utbytte på forskudd.

Figur 4.1. Utbytte utover normalavkastningen. 1993-2002. Kroner i 1 000 og i prosent av samlet utbytte

Kilde: Data fra innteks- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Økningen i husholdningenes aksjeutbytter etter 1992 og fallet i utbytte i 2001 indikerer klart at aksjeutbytte er svært følsomt for skattemessige vurderinger. Som en kortsiktig effekt og en tilpasning til den nye aksjonærmodellen, forventes det derfor et klart fall i utbyttene i 2006 fordi man har tatt ut utbytte på forhånd. Det forventes også en økning av egenkapitalen i selskapene fra og med 2006 fordi større deler av overskuddene vil bli holdt tilbake i bedriftene.

4.3. Aksjonærmodellen

I skattesystemet etter 1992-reformen har utbytte fra aksjeselskaper som har mer enn 1/3 passive eiere i praksis ikke blitt skattlagt på aksjonærens hånd, og effektiv skattesats på utbytte er dermed 28 prosent, som blir betalt som skatt på overskudd i selskapet. Aksjeselskaper som har 1/3 eller færre passive eiere blir skattlagt under delingsmodellen, som deler inn overskudd i bedriften i to deler: beregnet kapitalavkastning og beregnet personinntekt, der den siste delen blir skattlagt som arbeidsinntekt på den aktive eierens hånd, uavhengig som det blir betalt ut som lønn eller utbytte. Effektiv skatt på beregnet kapitalavkastning er 28 prosent, mens skatt på beregnet personinntekt er progressiv, med en maksimalsats som i 2004 var på 55,3 prosent.

Aksjonærmodellen blir innført i januar 2006, og under denne nye modellen blir personlige eiere i alle aksjeselskaper beskattet under samme system uavhengig av eiersammensetning i selskapet. Utbytte til personlige aksjonærer blir delt inn i en skattefri og en skattepliktig del. Det som tilsvarer risikofri avkastning på aksjen vil som i dag være skattefritt, mens utbytte som overstiger normalavkastningen vil bli skattlagt som kapitalinntekt på aksjonærens hånd. Boks 4.1 gir et talleksempel for å illustrere beregningen av skattepliktig utbytte. Til dagens skattesatser vil utbytte innenfor normalavkastningen bli skattlagt med en effektiv skattesats på 28 prosent og utbytte utover normalavkastningen blir skattlagt med en effektiv skattesats på 48,16 prosent. For å finne effektiv skattesats for denne typen utbytte, anta at selskapet har 100 kroner ekstra i overskudd som skal deles ut som utbytte. Etter 28 prosent selskapskatt blir 72 kroner delt ut til aksjonæren, som må betale 28 prosent skatt på dette beløpet fordi det overstiger normalavkastningen. Det vil si at aksjonæren sitter igjen med 51,84 kroner etter skatt, og effektiv skattesats på utbytte utover normalavkastningen er dermed 48,16 prosent.

Normalavkastningen under aksjonærmodellen, eller *skjermingsfradraget*, er definert som en årlig avkastning på aksjen som tilsvarer alternativ risikofri avkastning etter skatt. Skjermingsfradraget blir beregnet ved å multiplisere aksjens *skjermingsgrunnlag* med *skjermingsrenten*. Dersom mottatt utbytte et år er mindre enn skjermingsfradraget for det aktuelle året, vil den ubenyttede delen av skjermingsfradraget fremføres til fradrag mot senere års utbytte på samme aksje. I tillegg vil ubenyttet skjermingsfradrag i en periode bli lagt til skjermingsgrunnlaget ved utregning av skjermingsfradraget i

neste periode. Det er den personen som eier aksjen per 31. desember i det aktuelle inntektsåret som får godskrevet skjermingsfradraget, og det er kun lovlig utdelt utbytte som gir rett til skjerming. Skjermingsfradraget kan ikke overføres mellom ulike aksjer.

Skjermingsgrunnlaget er aksjens *kostpris* pluss eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag fra tidligere år. Skjermingsrenten fastsettes av regjeringen.⁷ Regjeringen Bondevik II foreslo i Ot.prp. nr.1 (2004-2005) at skjermingsrenten skulle være gjennomsnittlig årlig avkastning etter skatt på statsobligasjoner med fem års løpetid. Skjermingsrenten blir fastsatt etterskuddsmessig, men anslaget for 2006 basert på femårige statsobligasjoner var 2,6 prosent.⁸ Regjeringen Stoltenberg fikk derimot vedtatt at skjermingsrenten skal være lik gjennomsnittlig tremåneders rente på statskasseveksler i inntektsåret (året før utbyttet når mottakeren), se St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006). For 2006 anslås det at dette tilsvarer en skjermingsrente på 2,1 prosent etter skatt. Man vil kunne forvente at denne foreslåtte skjermingsrenten over tid vil være noe lavere enn den tidligere vedtatte skjermingsrenten basert på femårige statsobligasjoner.

Kostprisen på en aksje er for kjøpte aksjer den summen aksjonæren i sin tid ga for aksjen. Dersom aksjonæren var med på stiftelsen av det aktuelle selskapet, så er kostprisen på aksjen det kapitalinnskuddet som er knyttet til hver aksje. Spesielle regler for justering av kostprisen gjelder ved nedskrivning av aksjens pålydende og ved endringer i eierstrukturen i selskapet. Som ledd i overgangen til aksjonærmodellen vil skjermingsgrunnlaget på aksjer i utgangspunktet bli satt til aksjens kostpris, men det skal tillegges eventuelle *RISK-beløp* i eiertiden. *RISK-beløpet* vil

reflektere tilbakeholdt overskudd i bedriften i løpet av den perioden personen har eid aksjen, og det tilsvarer dermed ubenyttet skjermingsfradrag under aksjonærmodellen.

En eventuell gevinst ved salg av aksjen blir skattlagt som kapitalinntekt, justert for ubenyttet skjermingsfradrag. Skattepliktig gevinst blir da beregnet som salgsprisen minus kostprisen minus eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag som er knyttet til aksjen. Dersom ikke hele det akkumulerte

ubenyttede skjermingsfradraget kan brukes ved salg, blir det slettet. Selgeren får ikke beregnet noe skjermingsfradrag for det året han selger aksjen. Se for øvrig boks 4.1 for en skjematisk fremstilling av aksjonærmodellen.

Innføringen av denne utbytteskatten skaper insentiver for aksjonærene til å finne andre og lavere skattlagte metoder til å ta ut overskuddet fra selskapet på. En potensiell metode for å omgå utbytteskatten er at den personlige skatteyteren i stedet for å

Boks 4.1. Den grunnleggende strukturen i aksjonærmodellen og nøytralitet

Nøytralitet var 1992-reformens mantra (Hagen og Scheel 2003). La oss nå vurdere om også det nye skattesystemet under 2006-reformen er nøytralt. Eksempelet under er hentet fra Sørensen (2005).

Vi ser på en aksjonær som skyter inn egenkapital i et aksjeselskap ved starten av et år. Ved utgangen av første året mottar han utbytte, og ved utgangen av andre året mottar han enten utbytte eller så realiserer han en kapitalgevinst på aksjen. Anta at både skjermingsrenten og bedriftens årlige avkastning etter skatt er 5 prosent. Anta også at 1 krone i tilbakeholdt overskudd i firmaet øker den samlede verdien på selskapets aksjer med 1 krone. Aksjonærens avkastning etter skatt i de to alternativene kan dermed fremstilles på følgende måte:

Første året

1.	Innskudd av egenkapital i begynnelsen av første året	1 000
2.	Overskudd etter skatt i selskapet (5 pst. av post 1)	50
3.	Utbytte	30
4.	Tilbakeholdt overskudd (post 2 - post 3)	20
5.	Skjermingsfradrag (5 pst. av post 1)	50
6.	Ubenyttet skjermingsfradrag (post 5 - post 3)	20

Andre året

7.	Oppjustert skjermingsgrunnlag på aksjen (post 1 + post 6)	1 020
8.	Overskudd etter skatt i selskapet (5 pst. av (post 1 + post 4))	51
9.	Skjermingsfradrag	51

Alternativ 1: Aksjene blir realiserte ved utgangen av andre året¹¹

10.	Pris ved salg av aksjen (post 1 + post 4 + post 8)	1 071
11.	Oppjustert skjermingsgrunnlag på aksjen ved starten av andre året (post 7)	1 020
12.	Skjermingsfradrag for andre året (post 9)	51
13.	Skattbar kapitalgevinst (post 10 - post 11 - post 12)	0

Alternativ 2: Alt overskudd blir distribuert som utbytte ved utgangen av andre året

14.	Utbytte ved utgangen av andre året (post 4 + post 8)	71
15.	Totalt skjermingsfradrag (post 6 + post 9)	71
16.	Skattbart utbytte (post 14 - post 15)	0

skyte inn egenkapital i selskapet heller gir selskapet et lån, og at selskapet betaler ut overskudd gjennom høye rentebetalinger på lånet. For å hindre dette vil derfor en personlig skatteytters renteinntekter på lån til selskaper bli skattlagt som kapitalinntekter når renteinntektene overstiger et gitt nivå.⁹

Aksjonærmodellen gjelder bare for personlige skattytere som eier aksjer i aksjeselskaper eller andeler eller grunnfondsbevis i likestilte selskap, som sparebanker og andre selveiende finansieringsselskaper, gjensidige forsikringsselskaper og samvirkeforetak. Når et aksjeselskap eier aksjer i andre aksjeselskaper, så skal fritaksmodellen¹⁰ brukes for å hindre at aksjeinntekter blir skattlagt flere ganger i eierkjeder med norske selskaper. I praksis betyr fritaksmodellen at selskapene ikke betaler skatt på mottatt utbytte og gevinst på aksjer i andre selskaper, og at de heller ikke får fradrag for tilsvarende tap.

Enten aksjonæren velger å beholde aksjen og få ut overskuddet i form av utbytte, eller om han velger å realisere aksjen og få ut en kapitalgevinst, så har han null skatteplikt under aksjonærmodellen. Oppjusteringen av skjermingsgrunnlaget ved ubenyttet skjermingsfradrag sikrer at finansieringen av nye investeringer med tilbakeholdt overskudd ikke fører til ekstra skatteplikt for aksjonæren. Eksempelet illustrerer aksjonærmodellens skattemessige nøytralitet når det gjelder aksjonærens avgjørelse om å holde på eller realisere aksjen. Sørensen (2005) viser i en teoretisk modell at aksjonærmodellen faktisk er nøytral når det gjelder investering, finansiering og realiseringsavgjørelsen.¹² Disse egenskapene ved aksjonærmodellen holder også under usikkerhet dersom man tillater fullt tapsfradrag. I praksis vil det derimot ikke være fullt taps-

fradrag siden ubenyttet skjermingsfradrag verken kan brukes som fradrag mot annen inntekt eller bli videreført ved salg av aksjen, noe som gjør at det ikke er full nøytralitet i praksis.

4.4. Deltakermodellen og foretaksmodellen

Mens aksjonærmodellen ble vedtatt av Stortinget 10. desember 2004, ble forslaget om en skjermingsmodell for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak sendt tilbake til Finansdepartementet for videre utredning. Etter at Uttaksutvalget leverte sin innstilling (NOU 2005:2), vedtok Stortinget i vårsesjonen 2005 nye delingsregler for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak, se Ot.prp. nr. 92 (2004-2005). I likhet med aksjonærmodellen for aksjeselskapene skal de nye reglene gjelde fra og med inntektsåret 2006.

Aksjonærmodellen kan ikke anvendes direkte med hensyn til deltakerlignede selskaper, siden det ikke eksisterer noen definisjon av direkte uttak av overskudd fra bedriften slik som for aksjeselskaper. For deltakerlignede selskaper erstattes nåværende delingsmodell med deltakermodellen, som bygger på de samme prinsippene som aksjonærmodellen, men som er tilpasset de juridiske og regnskapsmessige betingelsene som gjelder for denne kategorien selskaper.

For enkeltpersonforetak (som ikke er organisert som aksjeselskaper) som driver for egen regning og risiko, er personlig økonomi og næringsvirksomhet så tett sammenvevd at det er vanskelig å kontrollere uttaket fra bedriften, sammenlignet med selskaper der det foretas en overføring fra selskapet til deltaker. For denne gruppen beholder man derfor dagens beskatning etter en kildemodell – i store trekk etter dagens delingsmodell, som i

sin tid ble foreslått av Aarbakkeutvalget, jamfør drøftingen i seksjon 2 ovenfor.

Det nye skattesystemet legger altså opp til et felles uttaksprinsipp for *alle* selskaper, uavhengig av aktivt eller passivt eierskap, men egne regler basert på kildeprinsippet for enkeltpersonforetak. Dette i motsetning til skattereformen av 1992, som la opp til et felles, kildebasert delingsprinsipp for enkeltmannsforetak og alle typer selskaper med aktive eiere, men der deling av aksjeselskaper lett kunne omgås gjennom tilpasning av eierstrukturen.

Deltakermodellen

Deltakerlignede selskaper er ikke egne skattesubjekter. Derfor får eierne tilskrevet forholdsmessige deler av skattepliktig inntekt i selskapet med fradrag for underskudd, og dette blir da skattlagt på eiernes hender. Deltakermodellen skattlegger overskudd på uttaksbasis, det vil si først når overskuddet blir tatt ut av bedriften. Selskapsformene som blir skattlagte under deltakermodellen er ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, indre selskaper og partrederier.

Kun personlige deltakere skal ekstrabeskatte etter deltakermodellen, og også her skal den ekstra skattepliktige inntekten utover normalavkastningen tillegges alminnelig inntekt. Maksimal marginalskatt på deltakernes uttak blir derfor 48,16 prosent, analogt med beskatningen av aksjeselskaper.

Utdeling fra selskapet blir definert tilsvarende utbytte fra aksjeselskaper. Det vil si at all vederlagsfri faktisk overføring av kontanter, eiendeler eller tjenester fra selskapet til deltakeren skal regnes som utdeling og skal legges til grunn for beregning av skatteplikt hos de enkelte deltakerne. Men beregning av utdeling skal

avgrenses mot tilbakebetaling av tidligere innbetalt kapital, siden dette ikke er skattepliktig overføring, men derimot reduserer skjermingsgrunnlaget og inngangsverdien ved realisasjon av andelen.

Skjermingsgrunnlaget skal i likhet med aksjonærmodellen knyttes til de individuelle investeringene (innbetalinger) i virksomheten, men for selskaper som eksisterer ved iverksettelsen av skattereformen brukes deltakernes andel av selskapets skattemessige verdier som skjermingsgrunnlag. Skjermingsrenten er den samme som under aksjonærmodellen. Skjermingsfradraget er unndratt ekstrabeskatning, og blir beregnet som skjermingsgrunnlaget multiplisert med skjermingsrenten. Utdelinger som overstiger skjermingsfradraget blir skattlagt som alminnelig inntekt med 28 prosent skatt på deltakerens hånd, og fastsettes på følgende måte:

Utdeling

- Løpende skatt på andel av overskuddet (28 prosent på skattbart overskudd)
- Skjermingsfradrag

= Grunnlag for ekstrabeskatning (28 prosent skatt på alminnelig inntekt).

Tilsvarende som under aksjonærmodellen, kan ubenyttet skjermingsfradrag fremføres til fradrag i fremtidige utdelinger. I tillegg blir ubenyttede skjermingsfradrag lagt til skjermingsgrunnlaget ved beregning av neste års skjermingsfradrag. Skjermingsfradraget skal også kunne overføres ved skattefri fusjon og fisjon av selskaper. Bestemmelsene om realisasjon av selskapsandel er tilnærmet lik aksjonærmodellens bestemmelser, det vil si at gevinster minus ubenyttede skjermingsfradrag er skattepliktige. Ubenyttede skjermingsfradrag bortfaller ved realisasjon. I likhet med aksjonærmodellens regler skal ekstraordinære renteutbetalinger fra selskapet

på lån fra en deltaker skattlegges som alminnelig inntekt etter nærmere definerte regler.

Foretaksmodellen

Som nevnt ovenfor, blir næringsinntekt i den nåværende delingsmodellen delt i en kapitalavkastningsdel, som skjermes fra personbeskatning utover 28 prosent skatt på alminnelig inntekt, og en arbeidsavkastningsdel som beskattes som personinntekt. I den nye foretaksmodellen blir den risikofrie avkastningen av investert kapital skjermet mot å bli beskattet som personinntekt. Foretaksmodellen gjelder for alle enkeltpersonforetak, det vil si for all næringsvirksomhet der en fysisk person for egen risiko og regning driver med en aktivitet som er egnet til å gi overskudd. Dette vil i all hovedsak si selvstendig næringsdrivende.

Skjermingsgrunnlaget er i utgangspunktet totalkapitalen i virksomheten fratrukket finansposter, på samme måte som kapitalavkastningsgrunnlaget blir fastsatt under nåværende delingsmodell. I tillegg skal eiendeler av privat karakter og gjeld trekkes fra totalkapitalen ved fastsetting av skjermingsgrunnlaget. Gjeldsrenter kommer til fradrag ved beregning av alminnelig inntekt. Gjeld blir dermed skjermet med faktiske gjeldsrenter. Skjermingsfradraget blir beregnet ved å multiplisere skjermingsgrunnlaget med skjermingsrenten. I motsetning til under aksjonærmodellen og deltakermodellen blir skjermingsrenten under foretaksmodellen regnet før skatt. Regjeringen Stoltenbergs vedtatte forslag til skjermingsrente er basert på tremåneders statskasseveksler og innebærer at skjermingsrenten for foretaksmodellen for 2006 blir 2,9 prosent, mens den for aksjonærmodellen og deltakermodellen blir 2,1 prosent. Skattepliktig

personinntekt under foretaksmodellen blir dermed beregnet på følgende måte:

$$\begin{array}{r}
 \text{Alminnelig inntekt} \\
 + \text{Kapitalkostnader og tap, men ikke} \\
 \quad \text{gjeldsrenter} \\
 - \text{Skjermingsfradrag} \\
 - \text{Lønnsfradrag} \\
 \hline
 = \text{Personinntekt}
 \end{array}$$

Negativ beregnet personinntekt kan fremføres for fradrag i fremtidig positiv beregnet personinntekt fra samme firma. I forhold til dagens delingsmodell strammes reglene inn ved at kun finansielle kapitalinntekter trekkes ut av skjermingsgrunnlaget (relevant f.eks. for virksomhet som driver utleie av fast eiendom). Videre fjernes aktivitetskravet på 300 timer og "takene" på skattbar personinntekt. Skillet mellom liberale og ikke-liberale næringer opphører. Bondevik II-regjeringen foreslår et lønnsfradrag på 20 prosent, mens Stoltenberg-regjeringen reduserte dette til 15 prosent (St.prp. nr. 1 2005-2006 Tillegg nr. 1).

Beskatning under foretaksmodellen skjer med andre ord løpende, i motsetning til beskatningen ved uttak som blir gjort under aksjonærmodellen og deltakermodellen.

4.5. Nærmere om satssystemet

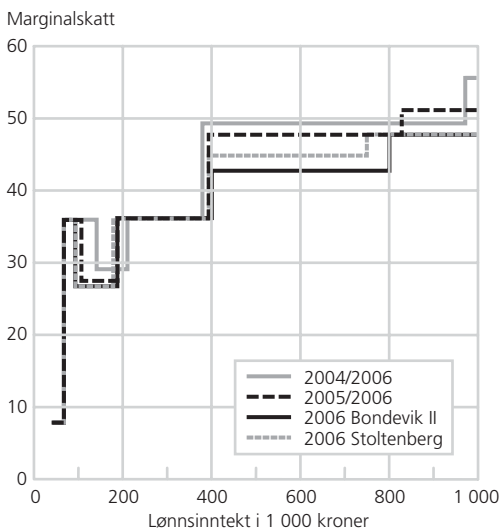
Endringer i inntektsskatten for personer

Et viktig element i forslaget fra Skaugutvalget var at tilnærmingen mellom kapitalbeskatning og beskatningen av lønnsinntekt skulle komme ved en reduksjon av maksimal marginalskatt på lønnsinntekt.¹³ Både det vedtatte budsjettet i 2005 og forslaget til budsjett for 2006 fra Bondevik II-regjeringen (St.prp. nr. 1 2005-2006) og det vedtatte budsjettet til

Stoltenberg-regjeringen (St.prp. nr. 1 2005-2006 Tillegg) bærer tydelig preg av dette. I figur 4.2 sammenlignes skattesystemet i 2004 (før reformen) med det vedtatte skattesystemet i 2005 og henholdsvis forslaget fra Bondevik II-regjeringen og det vedtatte budsjettet fra Stoltenberg-regjeringen. I figuren er dette fremstilt ved at vi har lønnsjustert skattesystemene i 2004 og 2005 til 2006. Vi ser at hovedtrekkene i forslaget for 2006 fra Bondevik II-regjeringen beholdes av Stoltenberg-regjeringen. For eksempel beholdes maksimal marginalsatt på arbeidsinntekt på 47,8 prosent. En viktig forskjell mellom regjeringene Bondevik II og Stoltenberg er at sistnevnte hever toppskatten i trinn 1 med 2 prosentpoeng fra 7 til 9 prosent.

For å motvirke fordelingseffektene av skattelettelser på høye inntektsnivåer, er reduksjonene i marginalsatten fulgt opp

Figur 4.2. Marginalsatt på lønnsinntekt, skattesystemene i 2004, 2005 og 2006. Alle innslagspunkt lønnsjustert til 2006-nivå



Kilde: Beregninger ved LOTTE, Statistisk sentralbyrås skatteberegningsmodell.

av endringer i minstefradraget. I 2005-budsjettet ble det vedtatt å heve satsen i minstefradraget fra 24 til 31 prosent¹⁴, samt at maksimumsgrensen økes fra 49 100 til 57 400 kroner. I figur 4.2 vises dette ved at marginalsatten faller ned til i overkant av 27 prosent i intervallet for lønnsinntekter fra om lag 106 000 kroner til om lag 190 000 kroner. I dette intervallet i 2005 er man på såkalt "stigende minstefradrag", som betyr at for hver krone man tjener vil man få et fratrekk i skatten via minstefradragssatsen. Marginalsatten vil i dette inntektsintervallet være 35,8 prosent (7,8 + 28) minus 8,7 prosent (0,31 multiplisert med 28 prosent).

I budsjettforslaget for 2006 fra Bondevik II-regjeringen følges dette opp ved at maksimumsgrensen økes ytterligere, med 11 prosent (nominelt) til 63 700 og presentsatsen er økt fra 31 til 33,5. Stoltenberg-regjeringen hever presentsatsen ytterligere, til 34 prosent, mens maksimumsbeløpet reduseres til 61 100 kroner. Siden det er maksimumsbeløpet som ofte vil være den effektive begrensningen, innebærer det siste (isolert sett) en svekkelse av skatteprogressiviteten.

Skatt på formue og arv

Når det gjelder formuesskatt, foreslo Skaug-utvalget en 30-prosentregel både for formue og gjeld og økte bunnfradrag på kort sikt og avvikling på lengre sikt. Den symmetriske behandlingen av formue var et forsøk på å unngå problemene ved verdsettelse, det vil si at det er vanskelig både av praktiske årsaker og av hensyn til næringsvirksomhet å benytte markedsverdier til et konsekvent verdsettelsesprinsipp. Bondevik II-regjeringen la opp til å halvere formuesskatten innen 2007 (St.meld. nr. 1 2005-2006), og i forslaget for 2006 foreslås det skattelettelser ved å øke bunn-

fradragene reelt, fra 151 000 til 190 000 kroner, fjerne skattekasse 2 (som betyr at ektefellene får ett bunnfradrag hver) og fjerne trinn 2 (0,4 prosent på toppen av den første satsen på 0,9 prosent). Regjeringen Stoltenberg gjeninnfører den andre satsen på 0,4 prosent, beholder Bondevik II-regjeringens fjerning av skattekasse 2 og utvider bunnfradraget ytterligere, til 200 000 kroner. Den store forskjellen er grunnlagsutvidelsene som Stoltenberg-regjeringen har fått vedtatt: verdsettelsesrabatten på aksjer reduseres fra 35 til 20 prosent og ligningsverdiene på bolig, fritidseiendom og annen fast eiendom økes med 25 prosent.

Skauge-utvalget foreslo uforandret arveavgift på kort sikt og grunnlagsutvidelser og opptrapping på lang sikt, basert på Arveavgiftsutvalgets innstilling (NOU 2001:8). I budsjettforslaget for 2006 foreslår Bondevik II-regjeringen en dobling i bunnfradragene i arveavgiftssystemet, men dette blir reversert med Stoltenberg-regjeringen. Det vedtatte budsjettet for 2006 innebærer også større likebehandling av samboere og gifte (avgiftsfritak) og betalingsutsettelsesordninger for arveavgift i familieeide bedrifter. Dette er i samsvar med Arveavgiftsutvalgets forslag.

Indirekte beskatning

Når det gjelder skatt på varer og tjenester, den såkalte indirekte beskatningen, er Skauge-utvalgets forslag at man på lang sikt arbeider for et enhetlig satssystem, der nullsatser og andre avvik i systemet fjernes. Forslaget fra Bondevik II-regjeringen og det vedtatte budsjettet kan tolkes som et bidrag i den retning, siden satsen på matvarer økes fra 11 til 13 prosent, og den lave satsen (omfatter transporttjenester) økes fra 7 til 8 prosent. Overnattings-tjenester tas nå inn i merverdiavgiftssystemet, med lav sats. Disse forslagene ble

videreført av Stoltenberg-regjeringen og vedtatt av Stortinget.

4.6. Avsluttende kommentarer

Formålet med denne artikkelen har vært å redegjøre for hovedtrekkene i den nye skattereformen. På samme måte som skattyterne tilpasset seg skattereformen i 1992, vil man nok også se tilpasninger til den nye reformen. I lys av dette kan det avslutningsvis være grunn til å fremheve noen trekk i det nye skattesystemet som det kan være verdt å fokusere på i årene fremover.

For det første er det grunn til å vektlegge innstramningene med hensyn til selvstendig næringsvirksomhet. Den nye foretaksmodellen er i praksis en skjerpet versjon av delingsmodellen, der skattegrunnlaget er utvidet og kapitalavkastningsraten er redusert. Dette innebærer en større skattebelastning for de selvstendig næringsdrivende. Allerede under dagens delingsmodell er det sterke insentiver for selvstendig næringsdrivende med høy næringsinntekt til å bli aksjeselskaper, og skatteskjerpelsene under foretaksmodellen styrker de skatteminimerende insentivene til å bli aksjeselskap.¹⁵ Vi forventer derfor å se en ytterligere økning i selskapsetableringer i tiden fremover.

Etter alt å dømme har mange vært godt forberedt på det nye skattesystemet og benyttet anledningen til å ta ut utbytte i forkant av den. Mest trolig vil man nå vende tilbake til en tilstand der en større del av kapitalen blir beholdt i bedriftene i form av egenkapital. Gitt dette må man ha et skarpt blikk på hvilke metoder som nå tas i bruk for å føre inntekter ut av bedriften og over på eiernes hender. Man bør være oppmerksom på den totale beskatningen av kapital innenfor det nye systemet. Kombinasjonen av at all avkast-

ning utover normalavkastning blir skattlagt med 48,16 prosent og at kapitalen også potensielt beskattes via formuesskatten, kan gjøre det attraktivt for eieren å ta med seg kapitalen til utlandet, som også er diskutert av Røtnes og Vennemo (2003). Høyere beskatning av mobil kapital øker risikoen for flytting, med tilhørende konsekvenser for arbeidsplasser, skatteinntekter, etc. Dette temaet er også diskutert i kapittel 4 i Skauge-utvalgets rapport.

Særlig når det gjelder fordelsbeskatning av bolig, blir Skauge-utvalgets forslag ikke fulgt opp. Skauge-utvalget foreslo å trappe opp fordelsbeskatningen av bolig, eventuelt gjøre eiendomsskatten obligatorisk. Fordelsskatten ble fjernet i 2005, og Stoltenberg-regjeringen opprettholder dette. Dette kan bety at fordelsbeskatningen av bolig permanent utgår som del av det norske skattesystemet. Dette kan motsvares ved at det gir kommunene økt legitimitet til å øke den kommunale eiendomsskatten. Omfanget av den kommunale eiendomsskatten har økt de siste årene, men fortsatt er regelverket utformet slik at den kan kun pålegges i områder som er utbygd på "bymessig vis" (og på verk og bruk uavhengig av dette). Vi forventer fortsatt vekst i omfanget av eiendomsskatt i årene fremover.

Noter

- ¹ Men også her skiller beskatningen av selvstendig næringsdrivende seg ut. Foretaksmodellen er i prinsippet en kildemodell, der overskudd i næringsvirksomhet blir beskattet fortløpende, mens aksjonærmodellen og deltakermodellen er uttaksmodeller.
- ² For mer om dette se Zimmer (2005).
- ³ Hvis man også tar arbeidsgiveravgiften med i betraktningen har satsforskjellen økt fra 28,1 prosent i 1992 til 36,7 prosent i 2004.
- ⁴ Se f.eks. Christiansen (2003), Hagen og Scheel (2003) og Røtnes og Vennemo (2003) og for drøftinger av Skauge-utvalgets forslag til reform.

- ⁵ Se *Oslo Børs* <http://www.oslobors.no/ob/>.
- ⁶ Før skattereformen i 1992 kunne det lønne seg (skattemessig) å ta ut lønn fremfor utbytte i visse tilfeller. Dessuten vil lønnsinntekter kunne gi pensjonspoeng i folketrygden, se Fjærli og Lund (2001).
- ⁷ Besl. O.nr. 16 (2004-2005), side 10.
- ⁸ Finansdepartementets beregninger basert på tekniske rentefremskrivninger i Nasjonalbudsjettet 2006.
- ⁹ For mer om dette, se seksjon 5.6.4 i Ot.prp. nr. 1 (2004-2005).
- ¹⁰ For mer om Fritaksmodellen, se kapittel 6 i Ot.prp. nr. 1 (2004-2005).
- ¹¹ I praksis vil aksjen måtte bli realisert 1. januar tredje året for at aksjonæren skal nyte godt av post 9, som er skjermingsfradraget for andre året.
- ¹² Dette er også drøftet av Jacobsen (2005).
- ¹³ Forskjellen mellom marginalsakten på næringsinntekt og lønnsinntekt vil i 2006 kun være bestemt av ulik trygdeavgiftssats, 7,8 prosent for lønnsstakere og 10,7 prosent for næringsdrivende, som betyr at marginalsakten er 2,9 prosentpoeng høyere for sistnevnte gruppe.
- ¹⁴ I 2005 skilte systemet for pensjonsinntekt og lønnsinntekt lag på dette punktet. Satsen for pensjonsinntekt holdes uforandret på 24 prosent og øvre grense for pensjonsinntekt er fortsatt på 49 400 kroner (nominelt).
- ¹⁵ Se Alstadsæter (2004) for mer om kapitalavkastningsratens betydning for selvstendig næringsdrivendes skatte-minimerende insentiver til å bli aksjeselskaper.

Referanser

Alstadsæter, Annette (2004): *The Sole Proprietor's Income Shifting under the Dual Income Tax*. Kapittel 2 i doktoravhandlingen *Tax Effects on Educational and Organizational Choice*, NHH, 7-60.

Christiansen, Vidar (2003): Prinsipielt skatteutvalg. Noen kommentarer til Skauge-utvalget. *Økonomisk Forum* nr. 3, 20-24.

Fjærli, Erik og Bjørn E. Naug (2000): Aksjer og inntektsfordeling, *Økonomiske analyser* 6/2000, 26-30.

- Fjærli, Erik og Rolf Aaberge (2000): Tax Reforms, Dividend Policy and Trends in Income Inequality, *Discussion Papers* 284, Statistisk sentralbyrå.
- Fjærli, Erik og Diderik Lund (2001): The Choice between Owners Wages and Dividends under the Dual Income Tax, *Finnish Economic Papers* 14.
- Hagen, Kåre P. og Hans Henrik Scheel (2003): Skatteutvalgets utredning, *Økonomisk forum*, nr. 3, 2003, 11-15.
- Jacobsen, Michael Riis (2005): Fra Harberger til aksjonærmodellen. *Økonomisk forum*, nr. 7, 2005, 28-34.
- NOU (1989:14): Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform.
- NOU (2001:8): Arveavgift.
- NOU (2003:9): Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet.
- NOU (2005:2): Uttaksutvalget. Skattlegging av personlig næringsdrivende ved utdeling.
- Ot.prp. nr. 1 (2004-2005): Skatte- og avgiftsopplegget 2005 - lovendringer.
- Ot.prp. nr. 92 (2004-2005): Om lov om endring i skatte- og avgiftslovgivningen mv.
- Røtnes, R. og H. Vennemo (2003): Så skatten passer - en kommentar til Skaugutvalget, *Økonomisk forum* nr. 3, 2003, 16-19.
- Statistisk sentralbyrå (2004): Skattestatistikk for etterskuddspliktige 1993-2002, NOS D 294.
- St.meld. nr. 1 (2005-2006): Nasjonalbudsjettet 2006.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006): Statsbudsjettet 2006.
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006): Om endring av St.prp. nr. 1 (2005-2006) om statsbudsjettet 2006.
- Sørensen, Peter Birch (1998): Tax Policy in the Nordic Countries, London: Macmillan Press.
- Sørensen, Peter Birch (2005): Neutral Taxation of Shareholder Income. Bli publisert i *International Tax and Public Finance*.
- Zimmer, F. (2005): *Internasjonal inntektskatterett*, 3. utg, Oslo: Universitetsforlaget.