



# Innst. 227 S

(2009–2010)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:67 S (2009–2010)

### **Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Gundersen, Svein Flåtten, Ingjerd Schou, Bjørn Lødemel, Svein Harberg og André Oktay Dahl om investeringsfond for enkeltpersonforetak (selvstendig næringsdrivende)**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede innføring av et investeringsfond for selvstendig næringsdrivende, og fremlegge dette for Stortinget.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Egeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden,

viser til at finansministeren har avgitt uttalelse om forslaget i brev av 17. mars 2010 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det er flere grunner for ikke å utrede innføring av et investeringsfond for selvstendig næringsdrivende i Norge. For det første har dette allerede blitt utredet av et offentlig utvalg – det såkalte uttaksutvalget (NOU 2005:2) – som vurderte skattlegging av personlige næringsdrivende ved utdeling. Uttaksutvalget avviste da et slikt fond, blant annet med henvisning til at en viktig del av skattereformen i 1992 nettopp var å bli kvitt slike fondsordninger. I praksis gir slike fond en skattekreditt til virksomheter som har økonomi til å foreta avsetninger, som reelt sett betyr lavere skattesatser. Skattekreditter bryter således med de prinsippene og målsettingene om brede og oversiktlige skattegrunnlag, som ble lagt til grunn for skattereformen.

For det andre synes begrunnelsen for forslaget å være basert på en oppfatning av at aksjonærer gjennomgående har gunstigere skatteregler enn enkeltpersonforetak, og at det er nødvendig å utligne denne forskjellen med en slik skattekredittordning. Flertallet mener en slik forståelse ikke uten videre er riktig. Skattereglene for enkeltpersonforetak og aksjonærer er basert på samme prinsipp – kalt skjermingsmetoden. Dette går ut på at normalavkastningen i virksomheten skjermes for skatt utover 28 pst. For enkeltpersonforetak skattes inntekter over dette med toppskatt og trygdeavgift. For aksjonærer skattes utbytte med ytterligere 28 pst. (utbytte-skatten). De maksimale skattesatsene er tilpasset slik at det ikke er vesentlig skattemessig forskjell mellom å være organisert som enkeltpersonforetak eller

aksjeselskap, noe som var ett av hovedmålene med skattereformen 2006, hvor skjermingsmetoden ble innført. Flertallet viser til at selv om enkelte aksjonærer som jobber i eget aksjeselskap har en viss mulighet til å redusere skattesatsen ved å ta ut overskudd som lønn, vil det for mange næringsdrivende likevel ofte være en skattemessig fordel å være organisert som enkeltpersonforetak.

Flertallet konstaterer at forskjellen mellom aksjonærer og enkeltpersonforetak i dag først og fremst er knyttet til at aksjonærer skattlegges på uttakstidspunktet for utbytte, mens inntekten i enkeltpersonforetak skattlegges løpende. Utformingen av skjermingsmetoden for aksjonærer innebærer imidlertid ingen skattefordel, ettersom samlet skatt over tid (nåverdien av skatten) er uavhengig av når utbytten tas ut med norsk utbyttebeskatning. Dette har sammenheng med at skjermingsgrunnlaget, og dermed skjermingsfradraget, påvirkes av uttak av utbytte på en slik måte at det akkurat motvirker en ev. skattefordel ved å utsette uttaket. Oppfatningen av at skatten kan reduseres ved å utsette uttaket er etter flertallets oppfatning derfor ikke uten videre riktig.

Flertallet ser imidlertid at det for enkelte enkeltpersonforetak kan være en utfordring at overskudd skattlegges fortløpende som personinntekt, mens en aksjonær kun skattlegges ekstra ved utdelingstidspunktet. Dette gjelder dersom næringsdrivende har begrensninger i kapitalmarkedet. Ideelt sett hadde det derfor vært ønskelig at også enkeltpersonforetak hadde denne fleksibiliteten. Dette ble imidlertid grundig utredet av det tidligere nevnte Uttaksutvalget, som konkluderte med at det ikke burde gjennomføres.

I lys av uttaksutvalgets forslag, samt høringsinstansenes synspunkter, kom regjeringen Bondevik II til at det ikke var tilrådelig å innføre en skatt på utdelingstidspunktet for enkeltpersonforetak, jf. Ot.prp. nr. 92 (2004–2005) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen mv. Flertallet kan ikke se at andre hensyn gjør seg gjeldende i dag. Flertallet vil vise til at regjeringen arbeider med en omfattende evaluering av skattereformen av 2006 og at en viktig del av denne evalueringen vil være å vurdere om skattesystemet likebehandler ulike virksomhetsformer. Flertallet viser til at regjeringen i denne forbindelse også vil se på forskjellene i beskatning og sosiale rettigheter mellom lønsmottakere og enkeltpersonforetak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til forslagsstillernes anbefaling om at enkeltpersonforetak har mindre anledning til å bygge opp kapital i bedriften enn andre

foretakstyper. Dette er tilfellet fordi overskuddet beskattes løpende for enkeltpersonforetak med toppskatt dersom takene nås. Man kan si at alt overskudd behandles som utbytte selv om midlene beholdes i bedriften. Dette skaper for øvrig også problemer ved realisering av et driftsmiddel dersom gjenanskaffelse skjer i et annet skatteår.

Disse medlemmer viser også til at det fremgår av NOU 2005:2 at andre nordiske land har fått på plass lignende ordninger. Disse medlemmer mener vurdering av slike ordninger må ses i lys av den økte kompleksiteten man tilfører skattesystemet, men deler i utgangspunktet ikke konklusjonen til utvalget.

Disse medlemmer viser til at samtlige høringsinstanser som har uttalt seg er positive til forslaget. Disse medlemmer viser videre til NHOs uttalelse om forslaget, der det heter:

«Ved skattereformen av 2006 ble skattebyrden økt for selvstendig næringsdrivende. Skjermingsrenten ble redusert sammenlignet med tilsvarende rente i den tidligere delingsmodellen ved at det ikke lenger gis et risikopåslag. Lønnsfradraget er videre lavere og det er også på andre punkter en skjerpelse i beregnet personinntekt. Senere er også trygdeavgiften for næringsinntekt økt. Enkeltpersonforetak har dermed kommet dårlig ut av skattereformen av 2006, og det er derfor god grunn til å se på forbedringer i den skattemessige behandlingen av denne gruppen, slik det blant annet foreslås i dette forslaget.»

Disse medlemmer viser videre til forslagsstillernes påpekning av at det ikke er et alternativ for mange å stifte aksjeselskap på grunn av de høye revisjonskostnadene. Disse medlemmer mener det i den sammenheng burde være nærliggende å unnta små aksjeselskap for revisjonsplikt, slik at dette alternativet blir mer attraktivt.

Disse medlemmer stiller seg undrende til finansministerens svar til komiteen. Der heter det at «det er tungtveiende grunner til å ikke utrede innføringen av et slikt investeringsfond i Norge». De mange tegn på at selvstendige næringsdrivende kom svakere ut av skattereformen i 2006 enn andre organisasjonsformer og at dette kan være en grunn til vekst i antall NUF'er, skulle tilsi at regjeringen fulgte opp Soria Moria II-erklæringen, der regjeringen skriver at man vil evaluere «de skattemessige rammevilkårene for enkeltpersonforetak sammenliknet med aksjeselskap». Det er underlig at en fondsordning som investeringsfond ikke skal være en del av en slik evaluering.

Disse medlemmer mener at forslaget om et investeringsfond er en enkel, liten og målrettet justering av innholdet i skattereformen fra 2006 for å bedre selvstendig næringsdrivendes mulighet til å investere i vekst, ny verdiskaping og arbeidsplasser. En fondsordning som forslaget går ut på, kan ikke

sammenliknes med en uttaksmodell slik finansministeren argumenterer i sitt brev til komiteen. Disse medlemmer viser i den sammenheng til det Senterpartiet skrev i Innst. O. nr. 125 (2004–2005):

«Dette medlem vil foreslå at det innføres en fondsavsetningsordning for å gi mulighet for å utjevne den skattemessige virkningen av varierende inntekter. Dette medlem mener det må utredes nærmere hvordan en slik ordning skal avgrenses i tid og omfang, hvordan beskatning skal skje og hvordan en fondsreserve kan benyttes til investeringsformål. Dette medlem har merket seg at noen av disse vurderinger allerede er gjennomført av uttaksutvalget.»

Disse medlemmer merker seg at finansministeren ikke ser at enkeltpersonforetak ikke har samme mulighet til å bygge egenkapital til investeringer som andre organisasjonsformer, og at dette er en mer grunnleggende utfordring enn at det bare dreier seg om «begrensninger i kapitalmarkedet». Landbruket er her i en særstilling, fordi de ikke har frihet til å organisere virksomheten slik den enkelte finner optimalt.

Disse medlemmer vil også understreke at dersom intensjonene i skattereformen fra 2006 om å fjerne formuesskatten, hadde blitt fulgt opp, ville kapital situasjonen for enkeltpersonforetak ha vært vesentlig forbedret.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede innføring av et investeringsfond for selvstendig næringsdrivende, og fremlegge dette for Stortinget.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ser på forslaget fra Fremskrittspartiet om å øke skjermingsgrunnlaget i foretaksmodellen med et risikotillegg, jf. Forslag fra mindretall nedenfor, som interessant, men også som noe som må underlegges en egen vurdering. Det var ikke en del av dette forslaget og denne gjennomgangen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til finansministerens brev av 17. mars 2010 der han viser til at uttaksutvalget i NOU 2005:2 har vurdert en uttaksmodell.

Utvalget støttet ikke en løsning med en uttaksmodell, men anbefalte isteden et risikotillegg i skjermingsrenten i foretaksmodellen.

Disse medlemmer vil påpeke at nettopp dette var en viktig innvending fra Fremskrittspartiet under behandlingen av skattereformen under regjeringen Bondevik II med utbytteskatt. Fremskrittspartiet ønsket en uttaksmodell, men fikk lite gehør. Fremskrittspartiet og Kystpartiet ble stående alene om følgende merknad:

«Disse medlemmer merker seg videre at eierne i denne modellen ikke har mulighet til å unngå at inntekt blir beskattet som personinntekt, ettersom alt skattemessig overskudd likestilles med uttak. Dette betyr at skatteyder skattlegges med høy sats uavhengig av om man tar ut inntekt eller ikke, hvilket gir små incentiver til å reinvestere i bedriften som i aksjonærmodellen. Dette kan også føre til at investorer vegrer seg for å investere kapital. Ettersom toppskatten slår inn ved 6 G vil man for inntekter over dette skattes hardere enn om virksomheten hadde vært organisert som et aksjeselskap. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette skaper uheldig forskjellsbehandling av ulike organiseringsformer.»

Disse medlemmer ser det som positivt at flere nå ser dette poenget, om enn noe sent.

Fremskrittspartiet uttalte også i forbindelse med behandlingen av skattereformen at passive eiere ville beskattes hardere, og argumenterte også for et risikopåslag i skjermingsrenten, som ville lettet beskatningen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i tråd med uttaksutvalgets anbefaling øke skjermingsgrunnlaget i foretaksmodellen med et risikotillegg.»

Komiteens medlem fra Venstre støtter forslaget om å opprette et investeringsfond for enkeltpersonforetak. Dette medlem viser til at Venstre foreslo en tilsvarende løsning allerede i forbindelse med statsbudsjettet for 2010 (Innst. 3 S (2009–2010)). Dette forslaget fikk da bare Venstres stemmer.

Dette medlem viser videre til at i svar på spørsmål fra Venstre (spm. nr. 127) om hva en slik ordning (etter svensk modell) ville ha av provenyeffekt, svarer departementet følgende:

«Provenytapet ved en slik ordning ville avhenge av utforming og omfang, men bokført proveny tap i innføringsåret ville trolig være i milliardklassen. Det reelle proveny tapet ville imidlertid være lavere siden dette først og fremst er en skattekredittordning og staten ville få skatten innbetalt på et senere tidspunkt. Departementet kan imidlertid ikke gi anslag på provenyvirkningene uten en nærmere utredning og konkretisering av forslaget. Utforming og omfang ved tilpasning av en ordning etter mønster av de svenske reglene om ekspansjonsfond/expansjonsmedel til norske skatteregler, vil kreve en nærmere utredning.»

På denne bakgrunn finner dette medlem det svært underlig at statsråden nå mener det er tungtveiende grunner til å ikke utrede innføringen av et slikt investeringsfond i Norge.

Dette medlem viser videre til Dokument 8:85 S (2009–2010) representantforslag fra Trine Skei Grande og Borghild Tenden om en helhetlig gjen-

nomgang av vilkårene for enkeltpersonsforetak hvor innføringen av et slikt investeringsfond er ett av en rekke forslag som fremmes for å bedre vilkårene for enkeltpersonsforetak.

### **Forslag fra mindretall**

#### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:**

##### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen utrede innføring av et investeringsfond for selvstendig næringsdrivende, og fremlegge dette for Stortinget.

#### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

##### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen i tråd med uttaksutvalgets anbefaling øke skjermingsgrunnlaget i foretaksmodellen med et risikotillegg.

### **Komiteens tilråding**

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 8:67 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Gundersen, Svein Flåtten, Ingjerd Schou, Bjørn Lødemel, Svein Harberg og André Oktay Dahl om investeringsfond for enkeltpersonsforetak (selvstendig næringsdrivende) – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 29. april 2010

**Torgeir Micaelsen**

leder

**Jørund Rytman**

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 17. mars 2010****Dokument 8:67 S (2009-2010) fra representantene Gundersen, Flåtten, Schou, Lødemel, Harberg og Dahl**

Jeg viser til forslaget fra stortingsrepresentantene Gunnar Gundersen, Svein Flåtten, Ingjerd Schou, Bjørn Lødemel, Svein Harberg og André Oktay Dahl om å be Regjeringen utrede innføring av et investeringsfond for selvstendig næringsdrivende, og fremlegge dette for Stortinget. Representantene viser til det er uheldig ”for lønnsomheten, optimismen og muligheten for fremtidige investeringer i norske enkeltpersonforetak at muligheten til å bygge opp kapital til fremtidige investeringsbehov er svakere enn det som er tilfellet for selskap organisert som aksjeselskaper.” Representantene viser til den svenske ekspansjonsfondsordningen som modell for en slik ordning i Norge.

Etter mitt syn er det tungtveiende grunner til å ikke utrede innføring av et slikt investeringsfond i Norge. For det første har dette allerede blitt utredet av et offentlig utvalg – det såkalte uttaksutvalget (NOU 2005: 2) – som vurderte skattlegging av personlige næringsdrivende ved utdeling. Uttaksutvalget avviste da et slikt fond, blant annet med henvisning til at en viktig del av skattereformen i 1992 nettopp var å bli kvitt slike fondsordninger. Slike fond gir i praksis en skattefordel til virksomheter som hadde økonomi til å foreta avsetninger, noe som i praksis betyr reelt sett lavere skattesatser for disse. Slike skattefordeler bryter derfor med de prinsippene og målsetningene som ble lagt til grunn for skattereformen. Ettersom saken allerede er utredet, er det etter mitt syn ikke nødvendig å sette i gang med å utrede dette nok en gang.

For det andre synes begrunnelsen for forslaget dessuten å være basert på en oppfatning av at aksjonærer gjennomgående har gunstigere skatteregler enn enkeltpersonforetak, og at det er nødvendig å utligne denne forskjellen med en slik skattefordelordning. Dette er imidlertid ikke uten videre riktig. Skattereglene for enkeltpersonforetak og aksjonærer er imidlertid basert på samme prinsipp (skjermingsmetoden): Normalavkastningen i virksomheten skjermes for skatt utover 28 pst. For enkeltpersonforetak skattes inntekter over dette med toppskatt og trygdeavgift. For aksjonærer skattes utbytte med ytterligere 28 pst. (utbytteskatten). De maksimale skattesatsene er tilpasset slik at det ikke er vesentlig skattemessig forskjell mellom å være organisert som enkeltpersonforetak eller aksjeselskap. Dette var et av hovedmålene med skattereformen

2006, hvor skjermingsmetoden ble innført. For mange enkeltpersonforetak vil imidlertid den faktiske satsen være lavere enn dette, og kan variere mellom 28 pst. og 51 pst. For primærnæringene er satsene enda lavere, mellom 28 pst. og 47,8 pst. Til sammenligning er maksimal skattesats for utbytte utover normalavkastningen på 48,2 pst. Selv om også enkelte aksjonærer som jobber i eget aksjeselskap har en viss mulighet til redusere skattesatsen ved å ta ut overskudd som lønn, vil det for mange næringsdrivende likevel ofte være en skattemessig fordel å være organisert som enkeltpersonforetak.

Forskjellen mellom aksjonærer og enkeltpersonforetak er først og fremst knyttet til at aksjonærer skattes på uttakstidspunktet for utbytte, mens inntekten i enkeltpersonforetak skattes løpende. Utformingen av skjermingsmetoden for aksjonærer innebærer imidlertid ingen skattefordel da samlet skatt over tid (nåverdien av skatten) er uavhengig av når utbytten tas ut med norsk utbyttebeskatning. Det har sammenheng med at skjermingsgrunnlaget, og dermed skjermingsfradraget, påvirkes av uttak av utbytte på en slik måte at det akkurat motvirker en ev. skattefordel ved å utsette uttaket. Oppfatningen av at skatten kan reduseres ved å utsette uttaket er derfor ikke uten videre riktig. En fondsordning etter svensk modell ville derimot gi enkeltpersonforetak en betydelig skattefordel framfor aksjeselskaper. Dette ville bryte klart med intensjonene i skattereformen 2006. Samtidig bryter dette klart med prinsippene og målene som ble lagt til grunn for skattereformen i 1992, og som etter mitt syn er viktige forutsetninger for at skattesystemet skal virke effektivt og bidra best mulig til økonomisk vekst.

For enkelte enkeltpersonforetak kan det imidlertid være en utfordring at overskudd skattes løpende som personinntekt, mens en aksjonær kun skattes ekstra ved utdelingstidspunktet. Dette gjelder dersom næringsdrivende har begrensninger i kapitalmarkedet. Ideelt sett hadde det derfor vært ønskelig at også enkeltpersonforetak hadde denne fleksibiliteten. Dette ble imidlertid grundig utredet av Uttaksutvalget, som konkluderte med at det ikke burde gjennomføres. Utvalget pekte på flere grunner til dette:

- Et enkeltpersonforetak er ikke et eget rettssubjekt. Dette innebærer at en utdeling er en transaksjon innen samme skattyters økonomi, i motsetning til en utdeling fra et selskap til en deltaker. Dette gjør det vanskeligere å skape klarhet

omkring utdelingen. Det ligger også en form for kontrollmekanisme i at et selskap har flere eiere, slik at en utdeling påvirker andre eieres formu-  
esstilling.

- Som en følge av at beskatningen knyttes til transaksjoner innen samme skattyters økonomi, vil det være et større behov for tett regnskaps- og revisjonsmessig oppfølging av enkeltpersonforetak enn det vil være for deltakerlignede selskaper og aksjeselskaper. Etter gjeldende regler har dessuten kun større enkeltpersonforetak full regnskapsplikt.
- Utvalget antok at beskatning ved utdeling i enkeltpersonforetak ville medføre økt behov for ligningsmessig kontroll av skjulte utdelinger fra virksomheten. Dette krever antakelig betydelige ligningsmessige ressurser.
- Grensen mellom skattemessig klassifisering som næringsvirksomhet eller lønnsarbeid er i mange tilfeller vanskelig å trekke, og må avgjøres etter en konkret vurdering. Dette taler i seg selv for at det ikke bør være betydelige forskjeller i beskatningen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende.

De fleste høringsinstansene til Uttaksutvalget innstilling var enige med utvalget om at en modell basert på uttaksbeskatning ville være vanskelig å gjennomføre i praksis. Flere høringsinstanser pekte på at det ville være ønskelig med en uttaksbeskatning av hensyn til likebehandling av selskapsformer, men at for selskapsformen enkeltpersonforetak, er også andre hensyn viktig. Blant annet pekte Skattebetalerforeningen på at: ”Etter Skattebetalerforeningens syn

er en uttaksmodell vanskelig å gjennomføre uten en utvidelse av regnskaps- og revisjonsplikten. En slik skjerpelse av formelle krav vil i praksis kvele mange grunder-virksomheter allerede i starten, og er slik sett svært uheldig for norsk næringsliv. En uttaksmodell vil dessuten gi økt behov for ligningskontroll. Ligningsetaten lider allerede under ressursmangel, blant annet når det gjelder klagebehandling. Det er uheldig å innføre regler som krever enda mer ressurser.”

I lys av Uttaksutvalget forslag, samt høringsinstansenes synspunkter, kom Regjeringen (Bondevik II) til at det ikke var tilrådelig å innføre en skatt på utdelings-tidspunktet for enkeltpersonforetak, jf. Ot.prp. nr. 92 (2004-2005) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen mv.

Jeg vil påpeke at selv om kravene er større til AS enn for enkeltpersonforetak, er det fullt mulig for mange næringsdrivende å omdanne seg til AS dersom behovet for fleksibiliteten med utbyttebeskatningen er stort. Skattnivået gir imidlertid generelt ikke i seg selv grunnlag for å skifte virksomhetsform. Hensynet til enkeltpersonforetak i landbruket er ikke en viktig grunn i denne sammenhengen. Sektoren har fått store skattelettelse de senere årene, herunder en betydelig økning i jordbruksfradraget, utvidet skogfondsordning og lettelse i beskatning av tomtegevinster i landbruket. Skatteutgiften knyttet til landbruket utgjorde anslagsvis 1,5 mrd. kroner i 2009. Jeg vil også minne om at enklere krav til virksomheten er en betydelig fordel med enkeltpersonforetak.

Jeg vil også påpeke at en slik særskilt skattekredittdordning også vil kunne gi et betydelig provenytpå kort sikt, avhengig av ordningens utforming og omfang.



