

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2014:13**

# Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi

# Norges offentlige utredninger 2014

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Informasjonsforvaltning

---

1. Ny arvelov.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
2. Lik og likskap.  
*Kulturdepartementet.*
3. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014.  
*Arbeids- og sosialdepartementet.*
4. Enklere regler – bedre anskaffelser.  
*Nærings- og fiskeridepartementet.*
5. MOOC til Norge.  
*Kunnskapsdepartementet.*
6. Revisjon av eierseksjonsloven.  
*Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
7. Elevenes læring i fremtidens skole.  
*Kunnskapsdepartementet.*
8. Tolking i offentlig sektor.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
9. Ny adopsjonslov.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
10. Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
11. Konkurranseskjennemnda.  
*Nærings- og fiskeridepartementet.*
12. Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
13. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.  
*Finansdepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2014: 13**

# Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mars 2013.  
Avgitt til Finansdepartementet 2. desember 2014.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1215-1

---

07 Aurskog AS

## Til Finansdepartementet

Ved kongelig resolusjon 15. mars 2013 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere selskapsbeskatningen i lys av den internasjonale utviklingen. Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Oslo 2. desember 2014

Hans Henrik Scheel  
(leder)

Annette Alstadsæter

Beate Bentzen

Joachim M. Bjerke

Aleksander Grydeland

Guttorm Schjelderup

Kristina Ståhl

Peter Birch Sørensen

---

Ingrid Rasmussen  
(sekretariatsleder)

Marie Bjørneby

Martin Børresen

Henriette S. Hjort

Thomas Klev

Frode Kristiansen

Marius Pilgaard

Petter T. Solbu

Kari Anita Syverud

Trude Steinnes Sønvisen

Øystein Bieltvedt Skeie

# Innhold

<b>1</b>	<b>Mandat og sammendrag .....</b>	<b>11</b>	2.4.3.1	Utgangspunkter.....	45
1.1	Mandat .....	11	2.4.3.2	Særregler om inntekt og fradrag...	46
1.2	Utvalgets sammensetning og arbeid .....	13	2.4.3.3	Regler om justering av inntekt og fradrag mv.....	47
1.3	Avgrensning av arbeidet .....	14	2.4.3.4	Særlige skatteregimer .....	49
1.4	Sammendrag og utvalgets tilrådsninger .....	15	2.4.3.5	Skattlegging av grenseoverskridende virksomhet mv. ....	50
1.4.1	Bakgrunn og prinsipielt utgangspunkt .....	15	2.5	Skatt på kapitalbeholdning .....	51
1.4.2	Hovedutfordringer i selskaps-skattegrunnlaget .....	15	2.5.1	Formuesskatt .....	51
1.4.3	Overordnet om utvalgets forslag ..	18	2.5.2	Arveavgift .....	51
1.4.4	Nærmere om utvalgets vurderinger og forslag .....	20	2.5.3	Eiendomsskatt .....	51
1.4.4.1	Selskapskattens nivå og utforming .....	20	2.6	Internasjonale forpliktelser og avtaler .....	51
1.4.4.2	Beskatning av grenseoverskridende aksjeinntekter .....	21	2.6.1	EØS-avtalen .....	51
1.4.4.3	Tiltak for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av selskaps-skattegrunnlaget .....	22	2.6.2	Skatteavtaler og informasjonsutvekslingsavtaler .....	52
1.4.4.4	Begrensning av rentefradraget for å motvirke overskuddsflytting .....	23	2.7	Indirekte skatter .....	52
1.4.4.5	Beskatning av finanssektoren .....	24	<b>3</b>	<b>Skatt på kapitalinntekter i en liten, åpen økonomi .....</b>	<b>53</b>
1.4.4.6	Avskrivninger .....	25	3.1	Innledning .....	53
1.4.4.7	Endringer i inntektsbeskatningen av personer .....	26	3.2	Generelt om skatte- og avgiftssystemets rolle og utforming .....	54
1.4.4.8	Skatt på formue og eiendom .....	27	3.2.1	Skatte- og avgiftssystemets oppgaver .....	54
1.4.4.9	Endringer i merverdiavgiften .....	29	3.2.2	Sentrale retningslinjer for utforming av skatte- og avgiftssystemet .....	54
1.4.5	Virkninger av utvalgets forslag ...	31	3.2.3	Skatter og avgifter vs. direkte støtte som virkemiddel .....	56
<b>2</b>	<b>Oversikt over det norske skatte- og avgiftssystemet .....</b>	<b>33</b>	3.3	Nærmere om kapitalbeskatning og effektiv ressursbruk .....	56
2.1	Innledning .....	33	3.3.1	Sammenhengen mellom effektiv ressursbruk og optimal skattlegging .....	56
2.2	Sammensetning av ulike skatter og avgifter .....	33	3.3.2	Bør kapitalinntekt for personer skattlegges? .....	57
2.2.1	Sammensetningen av skatter i Norge og andre OECD-land .....	35	3.3.3	Hvem bærer selskapskatten? .....	57
2.3	Generelt om skatteplikt til Norge .....	37	3.3.4	Noen argumenter for selskapsbeskatning .....	58
2.3.1	Skatteplikt for personer .....	37	3.3.5	Nøytralitetshensyn i kapitalbeskatningen .....	59
2.3.2	Skatteplikt for selskap .....	37	3.4	Kapitalbeskatning i en åpen økonomi .....	62
2.4	Direkte skatter .....	38	3.4.1	Residens- og kildeprinsippet i kapitalbeskatningen .....	62
2.4.1	Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser .....	38	3.4.2	Beskatning etter residens- og/eller kildeprinsippet? .....	63
2.4.2	Beskatning av personer .....	42	3.4.3	Internasjonal dobbeltbeskatning ..	64
2.4.2.1	Generelle regler for beskatning av personer .....	42	3.4.4	Global effektivitet eller nasjonal effektivitet? .....	68
2.4.2.2	Skatt på kapitalavkastning .....	43	3.4.5	Eierskapsnøytralitet .....	68
2.4.2.3	Skatt på næringsinntekt .....	43			
2.4.2.4	Sentrale fradrag i skatt og inntekt for personer .....	44			
2.4.3	Bedriftsbeskatning .....	45			

3.4.6	Kapitalmobilitet og stedbundne renprofitter .....	72	5.3	Selskapsskattemodeller med fradrag for finansieringskostnader	123
3.4.7	Næringsnøytralitet eller konkurransenøytralitet? .....	73	5.3.1	Kontantstrømskatter .....	124
3.4.8	Mulige håndhevelsesproblemer i kapitalbeskatningen .....	73	5.3.1.1	Virkninger og konsekvenser av en kontantstrømskatt .....	126
3.4.9	Nærmere om konsekvent residensbeskatning .....	74	5.3.2	Fradrag for avkastning på egenkapitalen (ACE) .....	128
3.5	Skattestrukturens virkning på økonomisk vekst og fordeling .....	75	5.3.2.1	Utforming av grunnlaget for et egenkapitalfradrag .....	128
3.5.1	Skattestrukturens betydning for økonomisk vekst .....	75	5.3.2.2	Skjermingsrenten i en ACE-modell .....	131
3.5.2	Vektlegging av ulike skatter i skattestrukturen .....	79	5.3.2.3	ACE-modeller i andre land .....	133
3.6	Utvalgets vurderinger .....	80	5.3.2.4	Virkninger og konsekvenser av en ACE-modell.....	136
<b>4</b>	<b>Hovedutfordringer i selskaps-</b>		5.3.3	Fradrag for avkastning på total-	
	<b>skatten</b> .....	83	5.3.3.1	kapitalen (ACC) .....	140
4.1	Innledning .....	83	5.3.3.1	Virkninger og konsekvenser av et	
4.2	Selskapsskatt – noen utviklings-		5.3.3.2	totalkapitalfradrag .....	141
	trekk .....	84	5.3.3.2	Integrasjon med person- og	
4.3	Virkning på investeringer .....	87	5.3.4	selskapsbeskatning .....	142
4.3.1	Generelt om investerings-		5.3.4	Destinasjonsbasert kontant-	
	vilkårene i Norge .....	87	5.3.4.1	strømskatt .....	143
4.3.2	Selskapsskattens betydning for		5.3.4.1	Virkninger og konsekvenser av	
	investeringene .....	88		en destinasjonsbasert kontant-	
4.3.3	Utvalgets vurderinger .....	92	5.4	strømskatt .....	143
4.4	Forskjellsbehandling av gjeld og		5.4	Selskapsskattemodeller uten	
	egenkapital .....	93	5.4	fradrag for finansieringskostnader	144
4.4.1	Favorisering av gjeld på		5.4.1	CBIT .....	144
	selskapets hånd .....	93	5.4.1.1	Nærmere om utforming av	
4.4.2	Betydningen av person-		5.4.1.1	CBIT-modellen .....	144
	beskatningen .....	96	5.4.1.2	Virkninger og konsekvenser av	
4.4.3	Utvalgets vurderinger .....	97	5.4.1.2	CBIT-modellen .....	145
4.5	Overskuddsflytting og uthuling		5.4.2	Forslag fra det svenske skatte-	
	av skattegrunnlaget .....	98	5.4.2	utvalget – avskjære netto	
4.5.1	Innledning .....	98	5.4.2.1	finansieringskostnader .....	149
4.5.2	Nærmere om overskuddsflytting .	98	5.4.2.1	Virkninger og konsekvenser av	
4.5.3	Betydningen av flernasjonale			svensk modell med kapital-	
	konsern i internasjonal handel .....	99	5.5	fradrag .....	149
4.5.4	Metoder for overskuddsflytting ...	102	5.5	Selskapsskattemodeller med	
4.5.5	Nærmere om digital økonomi .....	107	5.5	delvis fradrag for finansierings-	
4.5.6	Omfanget av overskuddsflytting ..	110	5.5.1	kostnader .....	151
4.5.7	Utvalgets vurderinger .....	112	5.5.1	Todelt modell: Lav sats for	
4.6	Utvalgets vurderinger og		5.5.1.1	normalavkastning og høy sats for	
	konklusjoner .....	114	5.5.1.1	renprofitt .....	151
			5.5.1.1	Virkninger og konsekvenser av	
				modellen .....	152
<b>5</b>	<b>Hovedmodeller innenfor</b>		5.5.2	Delvis fradrag for gjelds- og	
	<b>selskapsbeskatningen</b> .....	117	5.5.2	egenkapitalkostnaden .....	153
5.1	Innledning .....	117	5.6	Utvalgets vurderinger og forslag ..	153
5.2	Standard selskapsskatt med				
	reduert skattesats .....	118	<b>Appendiks</b>		
5.2.1	Virkninger og konsekvenser av		5.1	Integrasjon med personbeskatning	
	en standard selskapsskatt .....	119	5.1	under en ACE-modell .....	157
			5.2	Beregning av kapitalkostnad og	
				effektive skattesatser .....	164

<b>6</b>	<b>Grenseoverskridende aksjeinntekter</b> .....	169	8.2.2	Fradrag avhengig av globalt gjeldsopptak .....	211
6.1	Innledning .....	169	8.2.3	Sjablongbegrensning i enkelt-selskap .....	214
6.2	Fritaksmetoden .....	170	8.2.3.1	Fradrag betinget av egenkapital-andel .....	214
6.2.1	Innledning .....	170	8.2.3.2	Fradrag begrenset som andel av totalkapitalen .....	214
6.2.2	Utenlandsk rett .....	170	8.2.3.3	Fradrag begrenset som en andel av resultat (EBIT/EBITDA-regler) .....	215
6.2.3	Vurdering .....	170	8.2.4	Fradrag betinget av skattemessig behandling av motsvarende inntekt .....	216
6.3	Aksjonærmodellen .....	175	8.2.5	Utvalgets vurderinger av hovedmodeller for rentebegrensning .....	217
6.4	NOKUS (norsk-kontrollert utenlandsk selskap) .....	175	8.3	Begrense fradrag for eksterne gjeldsrenter .....	217
6.5	Utgående aksjeinntekter .....	177	8.3.1	Prinsipielle forskjeller mellom lån fra uavhengig og nærstående långiver .....	217
6.6	Utvalgets vurderinger .....	178	8.3.2	Renter på ekstern og intern gjeld i den norske rentebegrensningsregelen .....	218
<b>7</b>	<b>Tiltak for å motvirke overskuddsflytting</b> .....	180	8.3.3	Utvalgets vurderinger .....	220
7.1	Innledning .....	180	8.4	Vurdering av øvrige endringer i gjeldende regel .....	221
7.2	Vurdering av armlengdeprinsippet .....	183	8.4.1	Valg av resultatgrunnlag .....	221
7.2.1	Om armlengdeprinsippet .....	183	8.4.2	Fradragsbegrensningens ramme .....	221
7.2.2	Alternativer til armlengdeprinsippet .....	184	8.4.3	Terskelbeløp .....	222
7.2.3	Utvalgets vurderinger .....	184	8.4.4	Utvalgets vurderinger .....	223
7.3	Skattemessig behandling av royalty og lignende betalinger .....	185	8.4.5	Økonomiske virkninger .....	223
7.3.1	Innledning .....	185	8.5	Utvalgets vurderinger og konklusjoner .....	223
7.3.2	Kildeskatt på royalty .....	186	<b>9</b>	<b>Beskatning av finanssektoren</b> ..	228
7.3.3	Fradragsbegrensning for royalty ..	189	9.1	Innledning .....	228
7.3.4	Utvalgets vurderinger .....	191	9.2	Virkning av skattesystemet på finansiell stabilitet .....	228
7.4	Kildeskatt på renter .....	192	9.2.1	Virkningen av gjeldsfavoriseringen på finansiell stabilitet .....	228
7.4.1	Mulige begrunnelser for kildeskatt på renter .....	192	9.2.2	Forholdet mellom regulatoriske krav og skatt .....	229
7.4.2	Utvalgets vurderinger .....	193	9.3	Direkte skatt på bank- og forsikringsvirksomhet mv. ....	231
7.5	Vurdering av andre tiltak .....	194	9.3.1	Oversikt over skattereglene for bankvirksomhet .....	231
7.5.1	Utflyttingsskatt .....	194	9.3.2	Oversikt over skattereglene for forsikringsvirksomhet .....	231
7.5.2	Anti-hybridregler .....	194	9.3.3	Fradrag for rentekostnader hos finansinstitusjoner .....	232
7.5.3	Den ulovfestede omgåelsesregelen .....	196	9.3.4	Selskapsskattens betydning .....	232
7.5.4	Skattemessig bosted for selskap ..	198	9.4	Indirekte skatt på finansielle tjenester .....	233
7.5.5	Begrenset skatteplikt .....	200	9.4.1	Unntaket for merverdiavgift på finansielle tjenester .....	233
7.5.6	Opplysningsplikt og informasjonsutveksling for skatteformål .....	201			
7.5.6.1	Utvalgets vurderinger .....	202			
7.6	Utvalgets vurderinger og forslag ..	203			
<b>Appendiks</b>					
7.1	Kildeskattesatser for renter og royalty i Norges skatteavtaler .....	206			
<b>8</b>	<b>Begrensning av rentefradraget</b> ..	208			
8.1	Innledning .....	208			
8.2	Hovedmodeller for fradragsbegrensning mot overskuddsflytting .....	209			
8.2.1	Innledning .....	209			



9.4.2	Optimal beskatning av finansielle tjenester .....	234	10.6	Vurdering av grensen for direkte utgiftsføring .....	260
9.4.3	Modeller for skatt på margininntekter .....	235	10.7	Utvalgets vurderinger og forslag ..	261
9.4.4	Transaksjonsskatter .....	235	<b>11</b>	<b>Endringer i inntektsbeskatningen av personer .....</b>	<b>263</b>
9.5	Andre land .....	236	11.1	Innledning .....	263
9.5.1	Generelt om beskatning av finanssektoren i andre land .....	236	11.2	Tilpassing av personbeskatningen til redusert selskapsskattesats .....	263
9.5.2	Forslag i EU etter finanskrisen ....	237	11.2.1	Innledning .....	263
9.6	Utvalgets oppsummering og vurderinger .....	237	11.2.2	Alternativer for å tilpasse personbeskatningen .....	265
<b>10</b>	<b>Avskrivninger .....</b>	<b>240</b>	11.2.2.1	Uendret personbeskatning.....	265
10.1	Innledning .....	240	11.2.2.2	Redusert skattesats kun på kapitalinntekter .....	266
10.2	Prinsipper for avskrivninger .....	241	11.2.2.3	Redusert skattesats på alminnelig inntekt .....	268
10.3	Metoder for skattemessige avskrivninger .....	242	11.2.3	Skattlegging av eierinntekt .....	268
10.4	Vurdering av avskrivningssatsene og saldogruppene mv. ....	244	11.2.3.1	Vurdering av hvordan skatten på eierinntekt bør tilpasses redusert selskapsskattesats.....	268
10.4.1	Gjeldende avskrivningssatser .....	244	11.2.3.2	Vurdering av andre regelendringer knyttet til skatt på eierinntekt .....	272
10.4.2	Avskrivningsregler i utvalgte land	244	11.2.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	277
10.4.3	Empiriske studier av økonomisk verdifall .....	244	11.3	Vurdering av andre endringer i inntektsskattegrunnlaget for personer .....	278
10.4.4	Sammenligning av regnskapsmessig og skattemessig balanse ..	244	11.3.1	Innledning .....	278
10.4.5	Vurdering av saldogruppene .....	250	11.3.2	Nærmere vurdering av ulike fradrag .....	279
10.4.5.1	Saldogruppe A (kontormaskiner og lignende) .....	250	11.3.2.1	Skatteklasser 2 .....	279
10.4.5.2	Saldogruppe B (ervertet forretningsverdi) .....	250	11.3.2.2	Boligsparing for ungdom (BSU) ..	280
10.4.5.3	Saldogruppe C (vogntog, varebil mv.) .....	251	11.3.2.3	Sjømanns- og fiskerfradraget .....	280
10.4.5.4	Saldogruppe D (personbiler, maskiner, inventar mv.) .....	252	11.3.2.4	Frdrag for gaver til frivillige organisasjoner .....	280
10.4.5.5	Saldogruppe E (skip, rigger mv.) .	253	11.3.2.5	Frdrag for fagforeningskontingent .....	280
10.4.5.6	Saldogruppe F (fly, helikopter) ....	254	11.3.2.6	Frdrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted .....	280
10.4.5.7	Saldogruppe G (anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft mv.) .....	254	11.3.2.7	Frdrag for pendlerutgifter .....	281
10.4.5.8	Saldogruppe H (bygg og anlegg, hoteller mv.) .....	254	11.3.2.8	Foreldrefradrag .....	281
10.4.5.9	Saldogruppe I (forretningsbygg) .	256	11.3.2.9	Særskilte skatteregler i Nord-Troms og Finnmark .....	281
10.4.5.10	Saldogruppe J (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg) .....	256	11.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	281
10.4.6	Avskrivning av immaterielle eiendeler .....	257	<b>12</b>	<b>Skatt på formue og eiendom ....</b>	<b>284</b>
10.4.7	Avskrivninger i produksjon av vannkraft .....	257	12.1	Innledning .....	284
10.4.8	Avskrivning i petroleumsvirksomhet .....	258	12.2	Prinsipielle sider ved formuesskatten .....	285
10.4.9	Utvalgets vurderinger og forslag .	258	12.3	Formuesskatt og spareinsentiver .	286
10.5	Kostnader til egen forskning og utvikling (FoU) .....	260	12.4	Verdsettingsreglene og effekter på sparesammensetningen .....	287
			12.5	Formuesskatt og investeringer .....	288
			12.6	Formuesskatt og fordeling .....	289

12.7	Vurdering av fritak for såkalt arbeidende kapital .....	291	13.3.2	Virkning på vertikal likhet på kort sikt .....	304
12.8	Noen internasjonale anbefalinger om formuesskatt .....	292	13.4	Langsiktige økonomiske virkninger .....	313
12.9	Formuesskatt i andre land .....	293	13.4.1	Langsiktige økonomiske virkninger ved ulike skatteendringer .....	313
12.10	Kort vurdering av andre skatter på formue og eiendom .....	294	13.4.2	Partielle virkninger på skattegrunnlaget .....	313
12.10.1	Eiendomsskatter .....	294	13.4.3	En enkel generell likevektsmodell .....	324
12.10.2	Arveavgift .....	294	13.4.4	Større makroøkonomiske modeller .....	326
12.10.3	Dokumentavgift .....	295	13.4.5	Utvalgets vurderinger av de langsiktige virkningene av forslaget .....	327
12.11	Utvalgets vurderinger og forslag .	296	13.5	Administrative konsekvenser .....	328
<b>13</b>	<b>Virksomheter av utvalgets forslag</b>	298			
13.1	Innledning .....	298	<b>Vedlegg</b>		
13.2	Oversikt over forslagene og kortsiktige provenyvirkninger .....	300	1	Internprisingsmetoder og tilordning av fortjeneste til fast driftssted .....	330
13.2.1	Provenyoppstilling .....	300	2	Taxation of shareholder income and the cost of capital in a small open economy.....	334
13.2.2	Endringene i selskapsskatten mv.	300	3	Taxation and the optimal constraint on corporate debt finance .....	343
13.2.3	Ny avgift på finansielle tjenester ..	300			
13.2.4	Økt skatt på eierinntekter .....	301			
13.2.5	Endringer i skatt på formue og eiendom .....	303			
13.2.6	Endringer i personinntektsbeskatningen .....	303			
13.2.7	Omlegging av merverdiavgiften ...	303			
13.3	Fordelingsvirkninger .....	304			
13.3.1	Virkning på horisontal likhet .....	304			

**Elektronisk vedlegg:**  
Verdifall på driftsmidler

## Kapittel 1

# Mandat og sammendrag

### 1.1 Mandat

---

Regjeringen Stoltenberg II nedsatte 15. mars 2013 et ekspertutvalg som skulle vurdere selskapsbeskatningen i lys av den internasjonale utviklingen. Utvalget ble gitt følgende mandat:

#### «Bakgrunn

Det er et viktig mål å bygge opp under produksjonsmulighetene i fastlandsøkonomien. Dette arbeidet må skje over et bredt område ved å styrke konkurranseevnen slik at ressursene utnyttes effektivt. Norge har gode erfaringer med at skattereformer kan gi positive resultater for økonomien. Skattesystemets utforming og robusthet spiller en viktig rolle. Økt globalisering, med tettere integrerte markeder, har medvirket til at mange land har endret skattereglene. Det er en internasjonal trend i retning av lavere selskapsskattesatser og tiltak for å demme opp for uønskede tilpasninger over landegrensene. Målet med utredningen er å sikre at Norge i årene som kommer har et robust skattesystem som er tilpasset stor internasjonal mobilitet av skattegrunnlag. Skattesystemet må også framover bidra til at velferdsordningene kan opprettholdes, samtidig som det skal være attraktivt å investere og skape arbeidsplasser i Norge.

I skattereformen 1992 ble det lagt vekt på skattemessig likebehandling, brede grunnlag og lave satser, med særlig oppmerksomhet rettet mot bedrifts- og kapitalbeskatningen. Disse retningslinjene ble videreført gjennom skattereformen 2006. Det prinsipielle grunnlaget og den sterke integrasjonen mellom ulike deler av skattesystemet har gitt et robust og stabilt skattesystem og redusert motivene for skattetilpasninger. De gode egenskapene ved skattesystemet antas å ha bidratt til at Norge kan ha et høyere samlet skattenivå enn andre land, men uten tilsvarende høyere realøkonomiske kostnader.

1992-reformen føyde seg inn i en internasjonal trend hvor skattegrunnlag ble utvidet og skattesatser redusert. Norge gikk lengre enn mange andre land. Selskapsskattesatsen ble redusert fra 50,8 prosent til 28 prosent. Fordeleshensyn ble særlig ivaretatt gjennom progressiv beskatning av arbeids- og pensjonsinntekter og videreføring av formuesskatten for personer, mens hensynet til effektiv ressursbruk var førende ved utformingen av bedrifts- og kapitalbeskatningen. Satsforskjellen mellom kapital- og arbeidsinntekter og muligheter til å omdanne næringsinntekt til kapitalinntekt gjorde at man i 2006-reformen valgte å innføre aksjonærmodellen, deltakermodellen og foretaksmodellen. Nå skattlegges eierinntekter over en beregnet risikofri avkastning på den investerte kapitalen enten som personinntekt (foretaksmodellen for personlig næringsdrivende) eller som alminnelig inntekt når den utbetales til selskapseiere (aksjonærmodellen og deltakermodellen for deltakere i ansvarlig selskap, kommandittselskap mv.). Evalueringen av skattereformen 2006 indikerte at den hadde vært vellykket, og at tilpasningsmulighetene for å spare skatt ved å omdanne arbeidsinntekt til kapitalinntekt i all hovedsak var fjernet.

Redusert selskapsskatt vil isolert sett føre til at flere investeringer blir lønnsomme, men lokalisering av virksomhet avhenger av mange forhold, som myndighetenes evne til å føre en ansvarlig økonomisk politikk, nærhet til markeder, et åpent handelssystem, tilgang på kvalifisert arbeidskraft, kostnadsutvikling, institusjoner, administrative byrder og infrastruktur. Globalisering og stadig mer mobile skattegrunnlag øker skattenes betydning for om Norge vil være et attraktivt land å investere i. Norge er en liten økonomi der kapital flyter relativt uhindret over grensene. Avkastningskravet på investeringene bestemmes da på det internasjonale kapitalmarkedet.

Den norske selskapsskattesatsen på 28 prosent har vært uendret siden 1992. Samtidig har gjennomsnittlig selskapsskattesats i de 27 EU-landene falt fra 35,3 prosent i 1995 til 23,5 prosent i 2012. Den effektive selskapsskattesatsen (betalt skatt som andel av selskapets reelle overskudd) er også redusert, om ikke like mye fordi satsreduksjoner ofte har blitt kombinert med grunnlagsutvidelser. I EU-27 har selskapsskatten målt som andel av BNP variert rundt 3 prosent i den samme perioden.

Forskjeller i bedriftsbeskatningen mellom land skaper tilpasningsmuligheter for multinasjonale selskap, som kan bruke fradrag og internprising til å flytte overskudd fra høyskatteland til lavskatteland. Eksempelvis kan den delen av konsernet som befinner seg i land med høy skattesats, ta opp lån for å finansiere andre deler av konsernet, mens egenkapitalen konsentreres i land med lav selskapsskatt. Internprising omfatter prising av blant annet tjenester og immaterielle rettigheter ved transaksjoner mellom selskap i samme konsern. For skatteformål skal prisen fastsettes til anslått markedspris, dvs. den prisen to uavhengige aktører ville fastsatt (armhengdeprinsippet), men i praksis kan det være krevende å fastsette en slik markedspris.

Også skattegrunnlaget for selskapene endres i mange land. Stadig flere kombinerer redusert selskapsskattesats med tiltak for å motvirke at skattegrunnlagene uthules av selskapenes internasjonale virksomhet. I mange land har det samtidig skjedd en viss dreining av skattebyrden fra inntektsskatter til forbrukskatter.

I studien «Tax Policy Reform and Economic Growth» (OECD 2010) drøfter OECD hvordan endret vektlegging av ulike skattarter kan bidra til økt vekst og velferd. Med forbehold om at en må se an utgangspunktet i det enkelte landet, anbefaler organisasjonen å skyve noe av skattebyrden bort fra inntektsbeskatning og over til mindre vridende skatter som skatt på forbruk og eiendom. OECD argumenterer for at slike skatteskiift kan være vekstfremmende på lang sikt. Ifølge rapporten er det først og fremst selskapsskatten som virker hemmende på økonomisk vekst.

Endringer i de internasjonale rammebetingelsene gir behov for å vurdere de norske skatteregelelene generelt og selskapsskatten spesielt.

#### *Nærmere om hva utvalget skal vurdere*

Det er et mål at Norge skal opprettholde et godt skattesystem med høye inntekter til fellesskapet. I tråd med dette, og i en tid der skattegrunnlaget er mer mobilt som følge av globalisering, skal utvalget vurdere ulike endringer i selskapsskatten. Utvalget skal vurdere om beskatningen av selskap er godt nok tilpasset den internasjonale utviklingen.

Utvalget skal herunder vurdere om selskapsskattesatsen bør endres. En endret selskapsskattesats må både proveny- og systemmessig vurderes i sammenheng med det øvrige skattesystemet. De ulike delene av det norske skattesystemet er tett integrert, med 28-prosentsatsen på alminnelig inntekt som et felles anker i person- og selskapsbeskatningen. Det antas å ha redusert tilpasningsmuligheter knyttet til satsforskjeller og bidratt til stabilitet. En endring i selskapsskatten må derfor vurderes i en helhet hvor også forholdet mellom person- og selskapsbeskatningen ses i sammenheng. I den forbindelse må det vurderes i hvilken grad de sentrale systemendringene i 2006-reformen (fritaksmetode, aksjonærmodellen og harmonisering av marginale skattesatser for ulike inntektsarter) kan opprettholdes dersom 28-prosentsatsen endres.

Utvalget må vurdere virkninger av foreslåtte løsninger, om disse vil være robuste og hvordan en kan unngå uheldige tilpasninger.

Utvalget skal vurdere mulighetene for flytting av inntekter og fradrag mellom land med sikte på å spare skatt og utrede tiltak som kan beskytte det norske selskapsskattegrunnlaget. Utvalget skal gi en oversikt over tiltak som er iverksatt i andre land.

Utvalget skal vurdere om forskjellen i skattemessig behandling av gjeld og egenkapital fra utenlandske eiere skaper rom for tilpasninger, og i så fall vurdere tiltak. Utvalget skal vurdere om et tiltak for å beskytte det norske selskapsskattegrunnlaget kan være å likebehandle gjeld og egenkapital; enten ved å fjerne retten til å trekke fra renteutgifter i selskapsskatten i sin helhet (såkalt Comprehensive Business Income Tax – CBIT) eller ved å gi selskapene fradrag for alternativ avkastning av egenkapitalen (såkalt Allowance for Corporate Equity – ACE). Belgia og Italia har innført varianter av ACE.

Fritaksmetoden sikrer at aksjeutbytte og gevinster mellom selskap er fritatt for skatt. Fritaksmetoden gjelder ikke aksjer i selskap i

lavskatteland utenfor EØS og porteføljeinvesteringer utenfor EØS. Utvalget skal vurdere om fritaksmetoden gir uheldige tilpasningsmuligheter når det gjelder grenseoverskridende aksjeinntekter, og i lys av dette vurdere om det er behov for endringer.

Utvalget bes drøfte hvorvidt en bør legge større vekt på mindre mobile skattegrunnlag. Den samlede beskatningen av fast eiendom er lav i Norge, både sammenlignet med annen kapital og sammenlignet med mange andre land. Formålet med denne utredningen er ikke å vurdere beskatningen av fast eiendom. Utvalget kan omtale et alternativ der økt beskatning av fast eiendom inngår, men skal legge hovedvekten på å utrede alternativer der den samlede beskatningen av eiendom er om lag uendret.

#### *Premisser for utredningen*

Hovedformålet med skatte- og avgiftssystemet er å bidra til fellesskapets inntekter. Skatte- og avgiftsreglene bør utformes slik at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning er lave. Skattesystemet skal bidra til mest mulig effektiv ressursbruk og best mulige investeringsvalg i bedriftene. Det er et mål at skattegrunnlagene fanger opp faktiske inntekter. Det er viktig både av effektivitets- og fordelingsårsaker. Det er også nødvendig for at skattesystemet skal virke tilfredsstillende som automatisk stabilisator i økonomien.

Skattesystemet, i kombinasjon med trygdesystemet, må gi gode insentiver til å velge arbeid framfor trygd. Dette hensynet skal også vektlegges.

Skattesystemet skal, sammen med blant annet trygdesystemet og en økonomisk politikk for full sysselsetting, bidra til utjevning av inntektsforskjeller. Utvalget skal vurdere virkninger på inntektsfordelingen, og anviser hvordan ulike ambisjoner for fordeling kan ivaretas i utvalgets forslag.

Det er videre et mål at skattesystemet er så enkelt som mulig, og at de administrative kostnadene for både skattyter og skatteadministrasjon ikke er for høye. Utvalget skal drøfte administrative konsekvenser.

Ved utformingen av forslag må utvalget ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser.

Utvalget skal legge til grunn at forslagene samlet sett bør være om lag provenynøytrale. Utvalget bes ikke spesielt om å vurdere sær-

skatteregimene for petroleums- og kraftelskap, og kan legge til grunn at provenyet opprettholdes innenfor disse ordningene.

Utredningen skal presentere analyser av hvordan endringer i skattesystemet påvirker økonomiske beslutninger og dermed ressursbruk, arbeidstilbud, skatteinntekter og fordeling både på kort og lang sikt. Utvalget skal herunder vurdere hvordan endringene påvirker verdiskaping og vekst. Utvalget skal særlig legge vekt på empirisk analyse av forslagene.

Utvalget skal gjøre seg kjent med den faglige utviklingen internasjonalt innenfor selskapsbeskatningen, bl.a. ved å trekke på ekstern ekspertise. Finansdepartementet vil medvirke til at det inviteres til et rådgivende forum bestående av ekspertise fra arbeidslivsorganisasjonene og supplerende faglig ekspertise. Utvalget skal bidra til åpenhet og debatt, blant annet ved å arrangere seminarer i løpet av utvalgsperioden.

Utvalget skal levere sin innstilling innen 15. oktober 2014.»

Utvalget mottok 8. november 2013 et brev fra finansministeren med et tilleggsmandat fra regjeringen Solberg. I brevet ble utvalget bedt om

- å vurdere skatteomlegginger som gir samlede skattelettelse. Det skal komme i tillegg til minst ett forslag som samlet sett er om lag provenynøytralt, jf. mandatet.
- å gjennomgå og forbedre systemet for skattemessige avskrivninger. Siktemålet er et godt samsvar mellom avskrivningsreglene og faktisk verdifall, men treffsikkerhet må avveies mot enkelhet. Det er behov for en ny gjennomgang av faktisk verdifall på ulike grupper av driftsmidler.

## **1.2 Utvalgets sammensetning og arbeid**

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Administrerende direktør Hans Henrik Scheel (utvalgsleder), Bærum
- Førsteamanuensis Annette Alstadsæter, Oppegård
- Fagdirektør Beate Bentzen, Oslo
- Advokat Joachim M. Bjerke, Bærum
- Advokat Aleksander Grydeland, Oslo
- Professor Guttorm Schjelderup, Bergen
- Justitieråd Kristina Ståhl, Sverige
- Professor Peter Birch Sørensen, Danmark

Utvalgets sekretariat har bestått av følgende personer:

- Avdelingsdirektør Ingrid Rasmussen, Finansdepartementet, leder
- Lovråd giver Frode Kristiansen, Finansdepartementet
- Lovråd giver Marius Pilgaard, Finansdepartementet
- Lovråd giver Trude Steinnes Sønvisen, Finansdepartementet
- Lovråd giver Martin Børresen, Finansdepartementet
- Seniorråd giver Marie Bjørneby, Finansdepartementet
- Seniorråd giver Thomas Klev, Finansdepartementet
- Seniorråd giver Kari Anita Syverud, Finansdepartementet
- Seniorråd giver Petter T. Solbu, Finansdepartementet
- Lovråd giver Henriette Strandskogen Hjort, Finansdepartementet (fra 25. september 2014)
- Seniorråd giver Øystein Bieltvedt Skeie, Finansdepartementet (til 31. august 2013)

Utvalget har i perioden 18. april 2013 til 24. november 2014 avholdt 15 møter. I tillegg avholdt utvalget 29. november 2013 et åpent seminar på Hotel Bristol.

På grunn av det utvidede mandatet fikk utvalget forskjøvet tidsfristen fra 15. oktober 2014 til 2. desember 2014. Professor Peter Birch Sørensen (utvalgsmédlem), Økonomisk institutt, Københavns Universitet, og Statistisk sentralbyrå har bidratt med vedlegg til rapporten.

Finansdepartementet inviterte til et rådgivende forum bestående av ekspertise fra arbeidslivsorganisasjonene og supplerende faglig ekspertise. Utvalget har hatt 3 møter med det rådgivende forumet og har i tillegg mottatt en rekke skriftlige innspill fra andre aktører. Det rådgivende forumet har bestått av:

- Diderik Lund, Universitetet i Oslo (leder)
- Landsorganisasjonen i Norge (Ellen Bakken/Maria Schumacher Walberg)
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (Helle Stensbak)
- Akademikerne (Frode Lindseth)
- Unio (Erik Orskaug)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (Michael Riis Jacobsen og Ellen Mulstad)
- Virke (Camilla Forgaard Andreassen)

- Finans Norge (Jan Digranes)
- Norges Rederiforbund (Lars Christian Tønder)
- Kommunenes Sentralforbund (Helge Eide)
- Bedriftsforbundet (Hedvig Svardal)
- Den Norske Advokatforening (Bettina Banoun)
- Den Norske Revisorforening (Rita Granlund)
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (Knut Høylye)
- Skattebetalerforeningen (Rolf Lothe)
- Tax Justice Network (Sigrid Klæboe Jacobsen)
- Ragnhild Balsvik, Norges handelshøyskole
- Frederik Zimmer, Universitetet i Oslo
- Øystein Dørum, DNB Markets
- Elisabeth Holvik, Sparebank 1
- Hugo Pedersen Matre, Advokatfirmaet Schjødt
- Marianne Andreassen, Statens lånekasse for utdanning
- Bernt Sverre Mehammer, COWI

### 1.3 Avgrensning av arbeidet

Selv om mandatet først og fremst omhandler selskapsbeskatningen, åpner det for å vurdere mange sider ved skatte- og avgiftssystemet. Utvalget har først og fremst vurdert endringer i selskapsskatten, men har også tatt hensyn til at det er en økonomisk sammenheng mellom person- og selskapsbeskatningen og at dette er hensyntatt i de norske skattereglene. Utvalget har ikke gjennomgått alle sider ved personbeskatningen, men konsentrert seg om de delene som er mest relevant for utvalgets øvrige forslag. I tråd med mandatets forutsetninger har utvalget ikke vurdert særskatteregimene.

Utvalget mener det er viktig at Norge har et skattesystem som best mulig bygger opp om effektiv ressursbruk og økonomisk vekst. Utvalget har derfor også vurdert endringer i sammensetningen av skatter og avgifter. I lys av mandatet er disse vurderingene av overordnet karakter og lite detaljerte. Utvalget har, med unntak av merverdiavgiften, ikke vurdert sammensetningen av avgiftssystemet.

Mandatet slår fast at utvalget skal legge hovedvekten på alternativer der skatten på fast eiendom holdes om lag uendret. Derfor har utvalget ikke vurdert alle sider ved eiendomsbeskatningen inngående, for eksempel den kommunale eiendoms-skatten.

## 1.4 Sammendrag og utvalgets tilrådninger

### 1.4.1 Bakgrunn og prinsipielt utgangspunkt

Norge er avhengig av betydelige skatteinntekter for å finansiere offentlige utgifter, bl.a. knyttet til velferdsstaten. De neste tiårene vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg øke i takt med at befolkningen blir eldre, og skatteinntektene fra fastlandsøkonomien vil være den viktigste finansieringskilden. En ulempe med de fleste skatter er imidlertid at de virker negativt på verdiskapingen. For å fremme verdiskaping er det viktig å ha et skattesystem som i størst mulig grad bygger opp under effektiv ressursbruk.

Utvalget mener Norge i store trekk har et godt skattesystem. Skattereformene i 1992 og 2006 bidro til bredere skattegrunnlag og mer ensartet beskatning av ulike inntekter. 1992-reformen førte i særlig grad til større likebehandling av ulike kapitalinntekter og -gevinster, og dermed til mindre muligheter for, og redusert lønnsomhet av, skatteplanlegging. Også lavere skattesatser reduserte lønnsomheten av omgåelse. 1992-reformen bidro til bedre ressursutnyttelse og økonomisk vekst, uten at det i vesentlig grad førte til skjevare reell inntektsfordeling. 2006-reformen ga større likebehandling av ulike former for arbeidsavkastning, og mellom arbeidsavkastning og særlig lønnsomme investeringer. Reformene har gitt inntektsbeskatningen et prinsipielt grunnlag og en logisk sammenheng, på tvers av bedrifter og personer. Det har gjort systemet forholdsvis stabilt og forutsigbart.

Etter utvalgets oppfatning er det viktig å bygge videre på de prinsippene som er søkt ivaretatt i inntektsbeskatningen i Norge:

- Nøytralitet. Likebehandling av bl.a. ulike eierformer, spareformer og investeringer.
- Symmetri. Inntekter og tilhørende kostnader bør behandles likt.
- Ensartet beskatning av arbeidsavkastning, enten den kommer som lønn, næringsinntekt eller eierinntekt (utbytter eller gevinster).
- Kontinuitet. Kapitalens skattemessige stilling bør ikke endres ved arv, gave, fusjon mv.
- Samordning. Resultatutjevning over tid og mellom ulike virksomheter (underskudd bør kunne føres til fradrag mot overskudd).
- Lave skattesatser for å redusere effektivitetstapet ved beskatning, motivet til skatteomgørelser og lønnsomheten av skatteplanlegging.

- Brede skattegrunnlag som samsvarer med faktiske inntekter. Det bidrar til effektiv ressursbruk.

Disse prinsippene har bidratt til et skattesystem som, på de fleste områder, i stor grad har ivaretatt hensynet til skatteinntekter og fordeling, og i liten grad hemmet hensynet til økonomisk effektivitet. Utvalget mener prinsippene også vil være gode retningslinjer for utformingen av skattesystemet framover, vurdert i lys av de utfordringene Norge vil møte. Utvalget har, i tråd med mandatet, først og fremst vurdert hvordan bedrifts- og kapitalbeskatningen bør utformes som følge av økt mobilitet av kapital og eierskap over landegrensene.

I kapitalbeskatningen har det såkalte residensprinsippet vært et prinsipielt utgangspunkt. Residensprinsippet innebærer at kapitalinntekt skattlegges etter reglene og satsene som gjelder i kapitaleierens hjemland, uavhengig av hvor kapitalen er investert. I Norge er utgangspunktet at både personer og selskap som er hjemmehørende her, skal betale skatt til Norge for sin samlede inntekt (globalinntekt). Videre er skattereglene utformet for å behandle nordmenns investeringer innenlands og utenlands mest mulig likt. Det skjer blant annet ved at skatt som betales i utlandet, kan trekkes fra i norsk skatt (kreditmetoden).

Utvalget mener det ideelle for en liten, åpen økonomi er å praktisere residensprinsippet så konsekvent som mulig. Det vil bidra til at kapitalbeskatningen i Norge ikke reduserer avkastningen av å investere i Norge sammenlignet med å investere i andre land. Residensprinsippet bør være rettesnoren for kapitalbeskatningen. Administrative hensyn tilsier likevel at kapitalbeskatningen ikke kan utformes konsekvent for å sikre full likebehandling av investeringer i Norge og investeringer utenlands. I praksis er en i flere tilfeller tvunget til å avvike fra residensprinsippet i utformingen av skattereglene, særlig innenfor selskapsbeskatningen.

### 1.4.2 Hovedutfordringer i selskapskatten

Utvalget mener at en bør ta konsekvensene av følgende utviklingstrekk ved utformingen av skattesystemet, spesielt selskapskatten:

- Den økonomiske integrasjonen og investeringer over landegrensene har økt, og skattens innvirkning på bedriftenes investeringer, finansiering og eierskap har endret seg. Handlingsrommet for skattetilpassning over landegrensene, både lovlige og ulovlige, har blitt større,

og mye tyder på at skattyterne utnytter mulighetene i større grad nå enn tidligere.

- Flere skattegrunnlag er mer mobile enn før. Dels ser man økt fysisk mobilitet for både selskap og personer, og dels en økt digitalisering av økonomien som gjør fysisk tilstedeværelse mindre relevant. EØS-avtalen bidrar også til at slike grenseoverskridende transaksjoner lettere kan gjennomføres innenfor EØS, og begrenser samtidig Norges beskatningsmuligheter. Selv om økt mobilitet er positivt for verdiskapingen, er økt mobilitet en utfordring for beskatningen.
- Internasjonalt diskuteres det hvordan nasjonale og internasjonale skatteregler bør tilpasses for å beskytte selskapsskattegrunnlaget og motvirke flytting av overskudd til lavskattelands, primært gjennom å utnytte dagens regler på lovlig måte. Det foreligger forskning som indikerer at det skattepliktige overskuddet fra flernasjonale selskap ikke samsvarer med deres verdiskaping og reelle overskudd. G20-landene ba OECD om å utrede disse spørsmålene og foreslå tiltak som kan forhindre slik uthuling av skattegrunnlag. OECDs og G20s arbeid med dette omtales gjerne som BEPS-prosjektet (Base Erosion and Profit Shifting). OECD la i 2013 fram en handlingsplan med 15 tiltakspunkter med tilhørende tidsplan.
- Selskapsbeskatningen er i endring i mange land. Den gjennomsnittlige selskapsskattesatsen i OECD er redusert fra nesten 50 pst. på begynnelsen av 1980-tallet til om lag 25 pst. i dag. Flere land har også redusert skattesatsen særskilt for utvalgte inntektstyper, som fortjeneste knyttet til visse immaterielle eiendeler (patentbokser). Samtidig har stadig flere land innført regler som skal motvirke flytting av overskudd og uthuling av selskapsskattegrunnlaget. Blant annet begrenser mange land fradraget for rentekostnader.

Blant annet på bakgrunn av disse internasjonale utviklingstrekkene har utvalget identifisert tre hovedutfordringer i selskapsskatten i Norge:

- Relativt høye effektive skattesatser i Norge gir et insentiv til å investere i andre land som har lavere skatt. Dette gjelder også for norske skattytere fordi det ikke er mulig å praktisere residensprinsippet i kapitalbeskatningen fullt ut. For eksempel innebærer fritaksmetoden i kombinasjon med aksjonærmodellen et brudd på residensprinsippet.
- Gjeld og egenkapital behandles ulikt på selskaps hånd. Finansieringskostnadene er fra-

dragsberettiget ved gjeldsfinansiering (renter), men ikke ved egenkapitalfinansiering. I en åpen økonomi vil forskjellsbehandlingen isolert sett stimulere selskapene til å øke sin gjeldsgrad. Selv om denne forskjellsbehandlingen er motvirket i den norske personbeskatningen, betyr det lite for finansieringsstrukturen i bedrifter som finansieres i et internasjonalt kapitalmarked. Forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital muliggjør også lovlig overskuddsflytting, se neste punkt.

- En forholdsvis høy formell skattesats gir insentiver for flernasjonale foretak til å flytte overskudd til andre land, f.eks. gjennom tynn kapitalisering eller skattemotiverte internpriser.

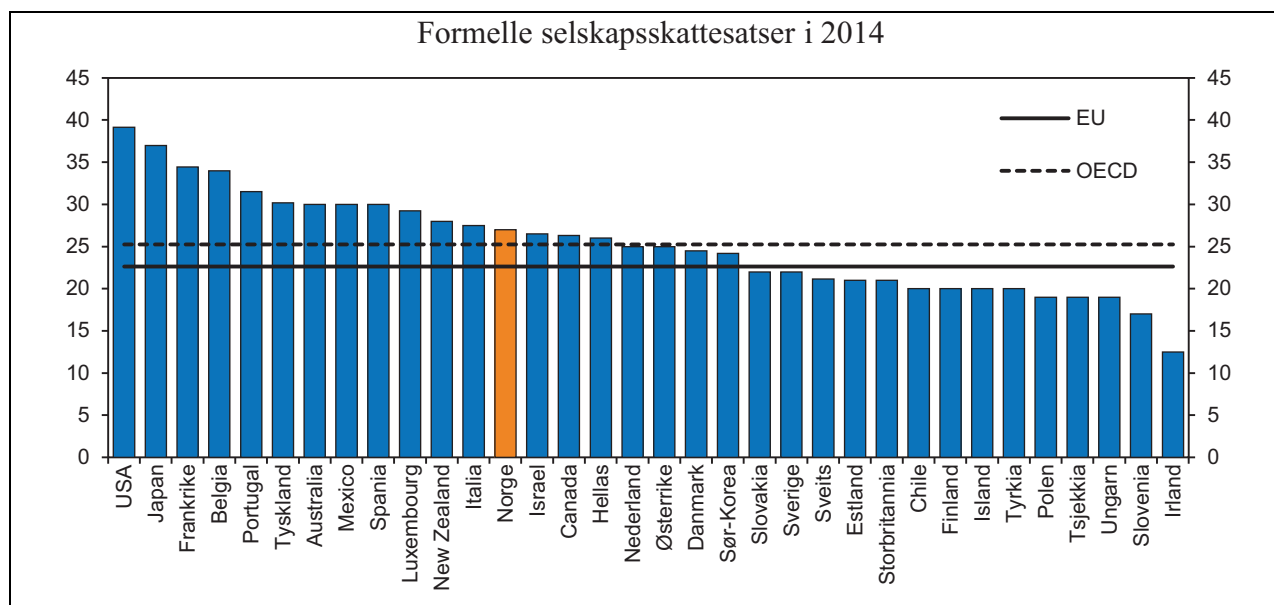
Betydningen av selskapsskatten for investeringene må ikke overdrives. Mange andre forhold spiller en stor og til dels større rolle for investeringsnivået. Norge er ressursrikt, tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er høy, det politiske systemet er stabilt og Norge rangeres lavt i undersøkelser av omfanget av korrupsjon i ulike land. Forhold som gjør det fordelaktig å drive virksomhet i Norge, bidrar samtidig til høye lønnskostnader. Disse faktorene er viktigere for investeringene enn skattemessige forhold.

Skatt kan likevel ha merkbare effekter på marginen, særlig dersom skattenivået avviker mye fra det som er gjengs i land som ellers er sammenlignbare med Norge. I en globalisert verden med frie kapitalbevegelser vil investeringer i Norge konkurrere om den samme kapitalen som investeringer i mange andre land. Den mest relevante konkurransen vil likevel trolig være mellom investeringer i Norge og investeringer i våre naboland, samt land som Norge allerede har mye økonomisk samkvem med. Dette gjelder særlig land som Sverige, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland og USA.

Det kan være fornuftig å unngå at den effektive beskatningen av selskap ligger vesentlig høyere i Norge enn i disse landene. Den effektive beskatningen i Sverige og Danmark vil ha særlig betydning ettersom de ligger nær Norge både samfunnsmessig og geografisk. Effektive skattesatser på investeringer, som både tar hensyn til skattesats og skattegrunnlag, er relativt høye i Norge sammenliknet med de nevnte landene.

En effekt av høy effektiv selskapsskattesats er at forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital på selskaps hånd får større betydning. Rentekostnader er, i motsetning til utbytter, fradagsberettiget for selskapene. Selv om fradraget for rentekostnader isolert sett reduserer kapitalkost-





Figur 1.1 Formelle selskapsskattesatser i OECD-land i 2014. Prosent

Kilder: OECD og KPMG Corporate Tax Rate Survey.

naden for gjeldsfinansierede investeringer, mener utvalget det er uheldig at gjeld er favorisert på selskapets hånd. Gjeldsfavoriseringen er et viktig element i overskuddsflytting innad i flernasjonale konsern, jf. nedenfor. Gjeldsfavoriseringen kan også stimulere til økt gjeldsgrad i selskapene. Dette kan medføre et effektivitetstap som følge av at selskapene bl.a. påtar seg en høyere konkursrisiko. Ulik behandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd kan videre bidra til at selskapskatten slår annerledes ut for selskap som har tilgang på gjeldsfinansiering enn for selskap som er avhengig av å bli finansiert med egenkapital. Forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital kan dermed vri investeringssammensetningen. I en åpen økonomi vil det ikke være mulig å kompensere fullt ut for favoriseringen av gjeld i selskapskatten gjennom beskatningen av norske personlige investorer. Den motsvarende favoriseringen av egenkapital på personlig hånd (skatt på renteinntekter sammen med skattefrie eierinntekter innenfor skjermingsfradraget) kan bare delvis motvirke favoriseringen av gjeld, og da først og fremst for investeringer som ikke har tilgang på internasjonal finansiering, men som er avhengig av norsk egenkapital.

I tillegg til at de effektive skattesatsene er forholdsvis høye i Norge, er også den formelle selskapsskattesatsen høy. I 2014 ligger den formelle selskapsskattesatsen 1,7 prosentpoeng over gjennomsnittet i OECD og 4,4 prosentpoeng over gjennomsnittet i EU, jf. figur 1.1. I dette gjennomsnittet teller store og små land likt, og mange

store økonomier som USA, Japan og Tyskland har relativt høye satser og ligger over Norge. Den norske selskapsskattesatsen ligger over skattesatsen i mange land Norge ofte sammenlignes med, herunder de andre nordiske landene. Flere land har nylig gjennomført eller varslet ytterligere reduksjoner. Det ser ut til at trenden med reduserte selskapsskattesatser fortsetter, og at selv land med høy statsgjeld ikke øker selskapskatten for å styrke offentlige finanser.

En konsekvens av høy formell skattesats er at det blir lønnsomt å flytte skattbart overskudd ut av Norge. Med overskuddsflytting siktes det til disposisjoner som reduserer skattebelastningen i Norge, men som i liten grad påvirker bedriftenes investeringer og virksomhet i Norge. Svakheter i nasjonalt og internasjonalt regelverk gjør at flernasjonale konsern kan flytte skattbart overskudd fra konsernselskap i Norge til konsernselskap i land med lav eller ingen beskatning av inntekten. Grovt sett kan metoder for overskuddsflytting deles inn i tre kategorier:

- skattemotivert prising av transaksjoner internt mellom ulike konsernselskap
- høy gjeldsfinansiering av selskap i land med høy skattesats (tynn kapitalisering). Dette gir høy verdi av rentefradraget
- unngåelse av skatteplikt for inntekter eller selskap, bl.a. utnyttelse av skatteavtalenettverk og bruk av hybrider

I enkelte land står selskap overfor null eller tilnærmet ingen skatt på sine overskudd. Så lenge

Norge har en positiv formell selskapsskattesats, vil derfor det enkelte selskap ha motiv til overskuddsflytting.

Forskningsresultater gir klare indikasjoner på at konsern benytter både internpriser og finansieringsstrukturer til å flytte overskudd. Dette svarer også med skattemyndighetenes erfaring.

Utvalget mener overskuddsflytting over tid kan gjøre det krevende å opprettholde inntektene fra selskapsskatten i Norge. Selv om overskuddsflyttingen ikke skulle representere et problem for skatteinntektene, kan det likevel svekke skattesystemets legitimitet ved at enkelte selskap omgår eller reduserer sin beskatning samtidig som andre selskap betaler full skatt. Overskuddsflytting gir dermed en uheldig konkurransevridning ved å favorisere selskap som har muligheter og ressurser til å foreta slike tilpasninger.

Utvalget mener at muligheten for både lovlige og ulovlige tilpasninger er utfordrende for skattesystemet, og har vurdert hvordan skattereglene kan utformes for å begrense slike tilpasninger. Utvalget foreslår flere tiltak som reduserer mulighetene for, og lønnsomheten av, skattetilpasninger. Ulovlige tilpasninger må i første rekke bekjempes gjennom håndhevelse av eksisterende regler, men utvalget foreslår også endringer som vil redusere mulighetene og nytten av ulovlige tilpasninger. I tillegg foreslår utvalget endringer som kan gjøre håndhevelsen mer effektiv.

### 1.4.3 Overordnet om utvalgets forslag

I tråd med mandatet og tilleggsmandatet legger utvalget fram ett forslag som anslås å være om lag provenynøytralt og ett forslag med skattelettelse. Tilleggsmandatet gir ingen retningslinjer for hvor store skattelettelsene kan være i alternativet med lettelse, men utvalget har skjønnsmessig valgt en ramme for skattelettelse på 15 mrd. kroner. Dette kan gi tilstrekkelig rom til å gjennomføre viktige skatteendringer, samtidig som det kan være en realistisk lettelse i budsjettssammenheng. Utvalget har tatt utgangspunkt i framførte 2014-regler i sammenligninger med utvalgets forslag.

Det er lagt vekt på at forslagene samlet sett skal bidra til et mer robust og effektivt skattesystem. En rekke empiriske og teoretiske studier tilsier at det er mulig å redusere skattesystemets samlede skadevirkninger dersom selskapsskatten tillegges relativt mindre vekt. Utvalget mener at en bør legge stor vekt på å ha brede skattegrunnlag, og at skattepliktig inntekt for næringsvirksomhet i så stor grad som mulig bør falle sammen med det faktiske overskuddet. For å

unngå vridninger i investeringene og dårlig ressursbruk bør avskrivningssatsene tilsvare faktisk økonomisk verdifall. Lettelser i selskapsbeskatningen bør derfor komme som reduksjon i skattesatsen og ikke gjennom reduksjoner i grunnlag, for eksempel ved avskrivninger som går utover faktisk økonomisk verdifall. Redusert selskapsskattesats reduserer også uheldige vridninger av selskapsbeskatningen, herunder favoriseringen av gjeld, og lønnsomheten av å flytte overskudd ut av Norge.

Selskapsskatten i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Det er en vanskelig avveining hvor langt en skal gå i å senke skattesatsen. Utvalget legger vekt på at skattesystemet, sammen med øvrige rammebetingelser, skal kunne konkurrere om investeringer og virksomhet i et internasjonalt marked. På den annen side vil utvalget advare mot at Norge leder an i en internasjonal skattekonkurranse mellom land om å ha særlig lav skatt for selskap, visse næringsinntekter eller patentbokser. Sett hen til skattesatsene i andre land, særlig de nordiske landene, og det brede skattegrunnlaget som utvalget anbefaler, vil utvalget foreslå å redusere selskapsskattesatsen til 20 pst.

Utvalget har vurdert ulike modeller for selskapsbeskatningen, men kommet til at det mest hensiktsmessige vil være å ta utgangspunkt i dagens system. Utvalget mener imidlertid det er behov for særskilte tiltak for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av selskapsskattegrunnlaget.

Noe av provenytapet fra redusert selskapsskattesats foreslås dekket inn gjennom mer korrekte avskrivninger. *Utvalgets flertall* foreslår at noe av provenytapet også dekkes inn gjennom strammere rentebegrensningsregel. Videre foreslår utvalget netto innstramminger i skattereglene ved grenseoverskridende virksomhet. Samlet innebærer forslaget netto lettelse i selskapsskatten samtidig som skattegrunnlaget gjøres bredere.

Deler av lettelsene i selskapsskatten foreslås dekket inn gjennom økt skatt på finanssektoren. I dag er sektoren underbeskattet fordi de fleste finansielle tjenester er unntatt merverdiavgift. Utvalget foreslår at det i første omgang innføres en avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester.

I tråd med mandatet har utvalget ikke vurdert særskatteregimene, men det legges til grunn at redusert selskapsskattesats kan motvirkes av økt særskatt for petroleumsselskap og grunnrente-skatt på vannkraft.

Utvalget har vurdert hvordan personbeskatningen bør tilpasses den reduserte selskapsskattesatsen. Blant annet for å motvirke skattetilpasninger foreslår utvalget å opprettholde en felles sats på alminnelig inntekt for personer og selskap. Det foreslås derfor at også skattesatsen på alminnelig inntekt for personer reduseres til 20 pst. For å dekke inn provenytapet som følger av dette, innføres det en ny og progressiv skatt på personinntekt som også erstatter dagens toppskatt. Samlet innebærer endringene lavere marginalsatt på arbeid for de fleste skattytere. I forslaget med samlede netto lettelse prioriteres det å redusere marginalsattene på arbeid ytterligere.

Redusert selskapsskattesatt gjør det nødvendig å øke skatten på eierinntekter (utbytter, gevinster mv. utover skjermingsfradraget) for å unngå at motivet til inntektsskifting (omdanning av arbeidsinntekt til eierinntekt) øker. Utvalget mener det er uheldig om skattesystemet motive- rer til inntektsskifting. *Utvalgets flertall* foreslår derfor at skatten på eiers hånd settes slik at marginalsattene på eierinntekt inklusiv selskapssatt blir om lag den samme som maksimal marginal- satt på lønn inklusiv arbeidsgiveravgift. I alterna- tivet med netto lettelse økes skattesattene på eierinntekt noe mindre enn i det provenynøytrale forslaget, ettersom marginalsattene på arbeid her er ytterligere redusert. Økt skatt på eierinntekt, kombinert med redusert selskapssatt, vil gjøre kapitalbeskatningen mer residensbasert, det vil si at valget mellom å investere innenlands eller uten- lands i mindre grad enn tidligere vil påvirkes av skatt. Videre vil omlegging fra selskapssatt til skatt på eierinntekt innebære redusert skatt på alternativavkastningen og økt skatt på renprofitt (eierinntekt utover skjerming).

Utvalget foreslår også andre endringer, både i personinntektsbeskatningen, formuesskatten og merverdiavgiften. Utvalget ser at det på flere av disse områdene er rom for ytterligere forbedringer, men ut fra mandatet og den tid som har vært til disposisjon, har utvalget begrenset seg til å peke ut en retning for et mer effektivt skatte- system.

Forslaget til omlegging av formuesskatten innebærer en mer ensartet verdsetting av ulike formuesobjekter ved at fast eiendom tillegges større vekt i grunnlaget. Det reduserer vridningene av formuesskatten. Samtidig foreslår utvalget å redusere den effektive skattesattene for mange formuesobjekter, herunder bankinnskudd og aksjer, og øke bunnfradraget slik at provenyet fra formuesskatten holdes uendret.

Utvalget mener at det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig også i inntekts- beskatningen. Som et første steg foreslår utvalget å oppheve skattefritaket ved utleie av inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig.

Det er videre et betydelig rom for forbedringer i inntektsskattegrunnlaget for personer. Flere fra- drag er svakt begrunnet. Effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skatte- satten. Det tilsier brede grunnlag og lave satser. I lys av mandatet har imidlertid utvalget nøydt seg med å foreslå å fjerne kun noen av ordningene med begrenset tilknytning til inntektsoptjeningen.

Merverdiavgiftssystemet er lite egnet til å iva- reta fordelingshensyn og støtte bestemte formål. Utvalget mener at merverdiavgiften utelukkende bør ha som formål å skaffe staten inntekter. Dette gjøres enkelt og mest effektivt ved å ha én felles merverdiavgiftssatt og hvor avgiftsplikten omfater alt forbruk av varer og tjenester. En eventuell omlegging til én felles satt vil imidlertid innebære så store økninger for enkelte sektorer at det bør vurderes i en større sammenheng og eventuelt innføres over tid. Utvalget foreslår derfor et tosatssystem i merverdiavgiften der man behol- der den generelle satten på 25 pst., men der dagens nullsatt og laveste satt økes til 15 pst., til- svarende dagens satt på matvarer. Omleggingen innebærer økt proveny fra merverdiavgiften.

Samlet innebærer utvalgets forslag at det leg- ges mindre vekt på selskapssatt og personlige inntektsskatter, og større vekt på konsumskatter og skatt på fast eiendom. Denne skattevekslingen er i tråd med internasjonale anbefalinger for et mer effektivt skattesystem. Siden forslaget samlet sett innebærer en forskyvning av skattebyrden mot skatter som har relativt lave samfunnsøkon- omiske kostnader, samtidig som skattegrunnla- gene utvides og satsene settes ned, anslår utvalget at endringene vil virke klart positivt på økonomi- ens vekstevne.

Utvalgets samlede vurdering er at forslaget vil føre til økte investeringer, økt arbeidstilbud samt mer og riktigere allokert sparing. Dette vil bidra til økt arbeidsproduktivitet, økte lønninger og økt avkastning på kapitalen. I tillegg vil mulighetene for overskuddsflytting reduseres. Det antas derfor at en ikke ubetydelig del av det umiddelbare prov- enytapet knyttet til selskaps- og kapitalbeskatning vil bli motvirket av høyere skatteinntekter på sikt.

I avsnitt 1.4.4 er de ulike delene av utvalgets forslag nærmere utdypet.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* mener at dagens resultatbaserte rentebegrensningsregel

for selskap bør fjernes og at det er tilstrekkelig at eierinntekter skattlegges omtrent på samme nivå som i 2013, det vil si om lag 48,2 pst. Dette medlem foreslår at provenytapet dekkes inn gjennom å øke selskapsskattesatsen til anslagsvis 22 pst., som er samme sats som i Sverige og Danmark (fra 2016). På bakgrunn av utvalgets vurderinger mener dette medlem at også skattesatsen på alminnelig inntekt for personer bør økes tilsvarende. Den nye skatten på personinntekt bør tilpasses til den nye satsen slik at satsstrukturen i lønnsbeskatningen og provenyvirkningen av endringene i personbeskatningen samlet sett blir om lag som i forslaget til utvalgets flertall. Subsidiært støtter dette medlem forslaget til utvalgets flertall om en sats på 20 pst. på alminnelig inntekt.

#### 1.4.4 Nærmere om utvalgets vurderinger og forslag

##### 1.4.4.1 Selskapsskattens nivå og utforming

Utvalget har vurdert om dagens skattegrunnlag bør beholdes i lys av de hovedutfordringene utvalget har identifisert. Med utgangspunkt i mandatet har utvalget vurdert flere alternativer til den gjeldende selskapsskatten, blant annet å legge om til en kontantstrømskatt, innføre et fradrag for egenkapitalkostnaden (ACE-modell) eller fjerne fradraget for rentekostnader (CBIT-modell).

I en kontantstrømskatt fastsettes skattegrunnlaget som differansen mellom løpende inn- og utbetalinger. Kontantstrømskatten vil virke som en skatt på nåverdien av kontantoverskudd. Selv om staten skattlegger en andel av denne nåverdien, vil bedriften fortsatt ha insentiver til å maksimere overskuddet før skatt. En kontantstrømskatt har mange attraktive egenskaper. Den fjerner dagens skattefordring av gjeld i selskapsskatten og vil ikke virke vridende på marginale investeringsbeslutninger. Utvalget vil likevel ikke anbefale en generell kontantstrømskatt for hele selskapssektoren. En slik skatt vil ha en rekke praktiske utfordringer, blant annet ved grenseoverskridende investeringer, og gi insentiver til tilpasninger.

En mye omtalt modell i den internasjonale debatten er basert på en standard selskapsskatt, men hvor selskapet får et fradrag i selskapet for alternativkostnaden ved å binde egenkapitalen (ACE – allowance for corporate equity). En korrekt utformet ACE-modell vil gi likebehandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd og sikre at alle investeringsprosjekter som er lønnsomme før skatt, også vil være lønnsomme etter skatt.

Utvalget mener at en ACE-modell er gjennomførbart, men det vil være vanskelig å utforme modellen slik at tilpasninger unngås. For et gitt skatteproveny vil modellen kreve høyere skattesats enn alternative modeller og dermed forsterke motivene til overskuddsflytting. For å hindre overskuddsflytting gjennom rentefradrag kunne en variant av ACE-modellen være å gi et fradrag for alternativkostnaden ved å binde all kapital (ACC-modellen), både gjeld og egenkapital. I en slik modell erstattes fradraget for gjeldsrenter med et normert fradrag for både gjeld og egenkapital. En vil da hindre overskuddsflytting gjennom rentefradrag. Med en ACC-modell må beskatningen av finansiell sektor tilpasses særskilt, som i seg selv kan medføre nye tilpasninger. I tillegg skaper også ACC-modellen utfordringer i integrasjonen med personbeskatningen. Modellen bør uansett kombineres med tiltak for å hindre overskuddsflytting gjennom andre typer fradrag.

I en CBIT-modell gis det ikke fradrag for finansieringskostnader, heller ikke for rentekostnader. Hele avkastningen skattlegges dermed på selskapets hånd, uavhengig av om investeringene finansieres med gjeld eller egenkapital. På den ene siden vil CBIT-modellen øke kapitalkostnaden for investeringer som finansieres med gjeld. På den annen side gir modellen et bredere skattegrunnlag som kan åpne for lavere skattesats, noe som reduserer kapitalkostnaden for investeringer som finansieres med egenkapital, og insentivene til overskuddsflytting. CBIT-modellen reiser mange praktiske spørsmål og problemer, bl.a. med å integrere beskatningen av finanssektoren og kapitalbeskatningen for personer.

Utvalget har sett nærmere på forslaget til den svenske foretaksskattekomiteen (SOU 2014: 40) om å avskjære netto finansieringskostnader for selskap. Det svenske forslaget er langt på vei en variant av CBIT-modellen. Forslaget vil motvirke overskuddsflytting, men samtidig medføre betydelige utfordringer når en ser personbeskatningen i sammenheng med selskapsbeskatningen. Utvalget kan ikke se at det vil være mulig å unngå innlåsingeffekter. I tillegg vil det oppstå vridninger internt i selskapssektoren ved fusjoner og oppkjøp av selskap med ulike renteposisjoner. Investeringer som finansieres med egenkapital, vil få lavere skatt som følge av satsreduksjonen (eller kapitalfradraget), men modellen vil øke kapitalkostnaden for gjeldsfinansierte investeringer.

På bakgrunn av det ovennevnte vil utvalget ikke anbefale en CBIT-modell eller den svenske varianten av modellen.

Etter en samlet vurdering vil utvalget anbefale at dagens system for å skattlegge selskap beholdes. Utvalget foreslår at selskapsskattesatsen i Norge reduseres fra 27 pst. til 20 pst. Med en slik satsreduksjon vil Norge få en selskapsskatt på linje med det våre nærmeste naboland har i dag. En lavere formell skattesats vil redusere kapitalkostnaden i Norge, særlig for investeringer som finansieres med egenkapital. Forskjellsbehandlingen av finansieringsmåter på selskapets hånd vil også bli noe dempet av en lavere sats. Videre vil lavere selskapsskattesats til en viss grad gjøre det mindre lønnsomt å flytte overskudd ut av Norge.

En reduksjon i selskapsskattesatsen i det omfang som utvalget foreslår, vil ha stor betydning for skattesystemet for øvrig, både med hensyn til proveny, fordeling og utformingen av personbeskatningen. Utvalget understreker at satsreduksjonen må kombineres med andre tiltak mot overskuddsflytting.

#### 1.4.4.2 *Beskatning av grenseoverskridende aksjeinntekter*

Beskatning etter et konsekvent residensprinsipp tilsier i utgangspunktet løpende beskatning av norske aksjonærer for inntekt som opptjenes i utenlandske selskap. Det vil gi likebehandling av norske investeringer, enten de skjer hjemme eller i utlandet. Utvalget anser imidlertid en konsekvent residensbeskatning som lite realistisk. Det legges derfor til grunn at grenseoverskridende aksjeinntekter fortsatt i utgangspunktet beskattes først ved utdeling eller salg av eierandeler. Utvalget mener det likevel kan være grunn til å vurdere endringer som bidrar til større likebehandling av norske eieres investeringer utenlands og innlands, og som reduserer mulighetene til overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget.

En endring som i større grad kan sikre at norske investeringer i utlandet beskattes minst på samme nivå som investeringer i Norge, er å gå over fra fritaksmetoden til å gi kredit for selskapskatt betalt i utlandet. Et motargument er at det i så fall må gjøres begrensninger i metoden som kan innebære svakere beskyttelse mot kjedebeskatning enn fritaksmetoden. Videre vil en kreditmetode være vesentlig mer administrativt krevende enn fritaksmetoden. Det vil i tillegg være vanskelig å utforme en praktikabel kreditmetode for grenseoverskridende aksjeinntekter innenfor EØS. Samlet sett er derfor handlingsrommet svært begrenset når det gjelder endringer i beskatningen av grenseoverskridende aksjeinntekter. Utvalget viser også til at fritaksmetoder er

den vanligste metoden for å unngå kjedebeskatning av grenseoverskridende utbytter internasjonalt.

Utvalget har vurdert om det bør gjøres enkelte innstramminger i dagens regler. For aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i lavskatteland i EØS, gjelder fritaksmetoden bare hvis selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i hjemlandet. Et formål med kravet om reell etablering/økonomisk aktivitet er å hindre at inntekter som opptjenes i lavskatteland, kanaliseres via EØS. Utvalget viser til at kravet må tolkes i tråd med EU-domstolens praksis på dette området. Utvalget legger videre til grunn at de norske reglene som skal hindre at inntekter opptjent i lavskatteland kanaliseres via selskap i EØS-land, bør være så strenge som EØS-retten tillater. Utvalget ber derfor Finansdepartementet følge med på utviklingen i EØS-retten på dette punkt, og vurdere om det er rom for ytterligere tiltak for å motvirke at inntekter opptjent i lavskatteland kanaliseres via mellomliggende selskap uten ytterligere beskatning.

Utvalget har vurdert enkelte forenklinger i fritaksmetoden. Fritaksmetoden omfatter utenlandske selskap som tilsvarende de norske selskaps typene som omfattes av fritaksmetoden. Vurderingen av om et utenlandsk selskap tilsvarende norske selskap kan være komplisert. Utvalget foreslår at departementet utreder om denne vurderingen kan forenkles ved at selskap hvor eierne har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser, skal omfattes av fritaksmetoden. Kravet til eierandel og eiertid ved investeringer i normalskatteland utenfor EØS er etter utvalgets syn et annet element som kompliserer fritaksmetoden. I tillegg kan hensynet til å unngå kjedebeskatning tilsi at porteføljeeinvesteringer i høyskatteland blir omfattet av fritaksmetoden. Utvalget foreslår derfor at kravet til eierandel og eiertid oppheves.

Aksjonærmodellen gjelder ved beskatning av personlige aksjonærers aksjeinntekter uavhengig av hvor selskapet er hjemmehørende. Utvalget foreslår at aksjonærmodellen ikke skal gjelde for aksjeinntekter fra selskap etablert utenfor EØS. For aksjeinntekter fra selskap etablert i EØS foreslår utvalget at aksjonærmodellen bare skal gjelde hvis selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet.

Etter utvalgets vurdering har NOKUS-reglene en viktig funksjon i å sikre at den residensbaserte beskatningen ikke undermineres av muligheten til å investere i lavskatteland. Utvalget har derfor vurdert utvidelser i NOKUS-reglene for å gjøre dem mer robuste. Utvalget erkjenner imidlertid at

handlingsrommet for slike utvidelser er begrenset, særlig som følge av EØS-avtalen og administrative forhold. Det foreslås likevel å heve grensen for lavskattelanddefinisjonen noe, fra 2/3 til 3/4 av det norske skattenivået. Heving av grensen vil bidra til at norske investeringer i utlandet i større grad beskattes på samme nivå som investeringer i Norge. Det bør fortsatt være slik at lavskattelanddefinisjonen under NOKUS-reglene er den samme som under fritaksmetoden.

Utvalget mener det bør vurderes forenklinger i NOKUS-reglene. Praktiseringen av lavskattelandvilkåret har i flere saker vist seg å være vanskelig, og det trekkes i retning av å innføre enklere vurderingstemaer i normen. Utvalget anbefaler at ordningen med svarte- og hvitelister bygges ut og gjøres mer absolutt. Administrative hensyn mv. kan også tilsi at det bør innføres et krav til minste eierandel for den enkelte deltaker før NOKUS-beskatning gjennomføres. Utvalget ber videre departementet vurdere om dagens skille mellom aktive og passive inntekter, er hensiktsmessig.

Utvalget har også vurdert reglene om kildeskatt på utbytte fra norske selskap til utenlandske aksjonærer. Utvalget mener kildeskatt på utbytte er svakt begrunnet og foreslår derfor å endre reglene slik at kildeskatt bare ilegges aksjonærer hjemmehørende i lavskatteland.

#### 1.4.4.3 Tiltak for å motvirke overskuddsflytting og utthuling av selskapsskattegrunnlaget

Lavere selskapsskattesats vil til en viss grad gjøre det mindre lønnsomt å flytte overskudd ut av Norge. Samtidig er det ikke realistisk å harmonisere den norske skattesatsen med skattesatsene i lavskatteland. Utvalget foreslår en skattesats på 20 pst. Mange land har lavere selskapsskattesatser enn dette, eller gunstige skatteregimer for enkelte typer inntekter. Incentivene til overskuddsflytting vil dermed fremdeles være sterke. Utvalget mener derfor at en satsreduksjon må kombineres med andre tiltak for å motvirke overskuddsflytting. Handlingsrommet for å innføre slike tiltak er imidlertid begrenset som følge av internasjonale forpliktelser, først og fremst EØS-avtalen. I tillegg vil Norges beskatningsrett i en del tilfeller være begrenset i de om lag 90 skatteavtalene Norge har med andre land. Utvalget mener likevel at dette ikke bør hindre at en innfører regler som anses nødvendige, men at reglene må tilpasses våre folkerettslige forpliktelser.

Prising av varer og tjenester innenfor konsern skal fastsettes i samsvar med armlengdeprinsippet, altså som om transaksjonen hadde skjedd

mellom uavhengige parter. Utvalget legger til grunn at armlengdeprinsippet fortsatt bør være det bærende prinsipp for fordeling av overskudd mellom land, og at de grunnleggende prinsippene for internprising fortsatt må være basert på internasjonal enighet. I BEPS-prosjektet i OECD/G20 vurderes det mulige presiseringer i armlengdeprinsippet for å sikre at fordeling av skattegrunnlag er i samsvar med hvor verdiskapingen skjer. Utvalget mener at Norge bør følge opp eventuelle anbefalinger knyttet til armlengdeprinsippet fra BEPS-prosjektet. På enkelte områder, som for royalty, leiebetalinger og renter, mener utvalget det er så krevende å finne gode armlengdepriser at det likevel bør vurderes særskilte regler.

Utvalget foreslår en kildeskatt på royalty (inklusive leiebetalinger for visse fysiske driftsmidler). Utvalget mener det er behov for en slik skatt for å motvirke overskuddsflytting, hindre dobbelt ikke-beskatning og sikre norsk beskatningsrett. Utvalget ber departementet vurdere om bareboat-leie av fartøy bør tas ut av den norske rederiskatteordningen, slik at en kildeskatt også kan omfatte bareboat-leie av fartøy som etter sin art faller innenfor rederiskatteordningen. Kildeskatten må innrettes slik at den ikke kommer i konflikt med EØS-retten.

Utvalget foreslår videre at det innføres en intern hjemmel for kildeskatt på renter, slik mange andre land har. Det vises til at en sjablongmessig rentebegrensningsregel, jf. avsnitt 1.4.4.4, ikke nødvendigvis vil ramme alle tilfeller av uønsket overskuddsflytting gjennom rentefradrag. En kildeskatt kan også være et tiltak for å begrense overskuddsflytting i særlige tilfeller, for eksempel ved bruk av hybrider.

Utvalget har drøftet en mulig fradragbegrensning for royalty, men mener en generell begrensning ikke er noen god løsning for royalty. Utvalget mener likevel at Finansdepartementet bør utrede en fradragbegrensning for skatteformål for enkelte former for leiebetalinger, blant annet bareboat-leie knyttet til fartøy og rigger.

Regler om utflyttingskatt er viktig for å beskytte det norske skattegrunnlaget. Reglene skal sikre at inntekter som er opptjent i Norge, også kommer til beskatning her. Som følge av EØS-retten er det imidlertid lite rom for å stramme inn gjeldende regler for selskap som flytter ut.

Anti-hybridregler som skal motvirke doble fradrag og dobbelt ikke-beskatning, har en sentral plass i BEPS-prosjektet. Problemet oppstår når land klassifiserer finansielle instrumenter mv. forskjellig med den følge at skattyter oppnår en fordel. For å motvirke tilpasninger ved bruk av

hybride arrangement foreslår utvalget å avskjære fritaksmetoden for utbytter der det utdelende selskapet har fått fradrag for utdelingen. Utvalget mener også det bør innføres regler som motvirker uheldige virkninger av hybride enheter mer generelt, for eksempel ved at hjemlandets klassifisering legges til grunn for nærmere definerte tilfeller. Supplerende forslag bør også vurderes, og en bør se hen til anbefalinger fra BEPS-prosjektet.

Utvalget har vurdert den ulovfestede omgåselsesregelen og konkluderer med at det er viktig å ha en generell regel som kan motvirke skatteomgåelser. Utvalget foreslår å lovfeste normen, blant annet for å korrigere en uheldig rettsutvikling og for å styrke regelen.

Regelverket som bestemmer hvor selskap anses skattemessig hjemmehørende, kan utnyttes for å unngå alminnelig skatteplikt til Norge. For å motvirke dette foreslår utvalget at selskap som er registrert i Norge, alltid skal anses hjemmehørende her. Utvalget antar at forslaget i begrenset grad vil kunne motvirke overskuddsflytting mv., men det vil blant annet sørge for at norskregistrerte selskap ikke kan bli «bostedsløse».

Utvalget mener framveksten og utviklingen i den digitale økonomien vil skape utfordringer for selskapsskattegrunnlaget. Rekkevidden av den internrettslige hjemmelen for beskatning av utenlandsk virksomhet i Norge bør derfor vurderes nærmere. Sentralt i en slik vurdering vil være internasjonale anbefalinger om beskatning av den digitale økonomien. Utvalget mener en her bør vurdere ev. anbefalinger fra OECD om endringer i definisjonen av fast driftssted, og vurdere behovet for endringer i vilkårene i internretten i lys av dette.

Utvalget vurderer det slik at norske skattemyndigheter har vide hjemler i internretten, i skatteavtaler og informasjonsutvekslingsavtaler til å innhente relevant informasjon også i grenseoverskridende forhold. På enkelte områder bør en likevel innføre regler som rekker lengre. Etter utvalgets oppfatning bør norske skattytere ha plikt til å opplyse om utenlandsk eierskap i selvangivelsen og, etter anmodning, å innhente opplysninger om andre konsernselskap i utlandet. Elektronisk levering av selvangivelse vil kunne lette skattemyndighetenes risikovurderinger og kontrollarbeidet, og vil kunne innebære en forenkling også for skattyterne. Utvalget mener derfor at det bør innføres plikt til elektronisk levering av selvangivelse i selskapssektoren. For øvrig bør Norge følge den internasjonale utviklingen i arbeidet med utveksling av opplysninger for skatteformål, særlig når det gjelder automatisk informasjonsutveksling.

#### 1.4.4.4 Begrensning av rentefradraget for å motvirke overskuddsflytting

Flernasjonale konsern kan ha sterke insentiver til å redusere skatten ved å finansiere norske konsernselskap med gjeld. Måten armlengdeprinsippet praktiseres på i låneforhold, kan medføre at selskap i et interessefelleskap får fradrag for renter på gjeld opp til det selskapet kunne ha betjent dersom det var et frittstående selskap. I mange tilfeller vil imidlertid et uavhengig selskap ikke utnytte sin maksimale lånekapasitet. I tillegg kan selskap få fradrag for markedsmessige lånerenter på lån mellom selskap med samme eier. Det innebærer at selskap i Norge kan få fradrag for en kredittrisiko som ikke nødvendigvis er reell. Dagens regler gjør det derfor mulig for flernasjonale foretak på lovlig måte å flytte overskudd ut av Norge gjennom rentefradraget. Tilsvarende gjelder for foretak med eiere som ikke er skattepliktige for renteinntekter, typisk kommuner og stiftelser. Dette gir disse en betydelig fordel sammenlignet med frittstående selskap.

En global tilnærming, der en tar utgangspunkt i et konserns faktiske rentekostnader til uavhengige långivere (eksterne renter), vil gi en strammere regel, og kan i teorien fjerne mulighetene til å flytte skattbart overskudd ut av Norge gjennom rentefradraget. Dersom alle land innførte samme regel, ville flernasjonale konsern samlet sett ikke fått fradrag for mer enn sine faktiske eksterne renter. En slik praktisering av armlengdeprinsippet ville antageligvis gi en stor reduksjon i rentefradraget for konsernselskap i høyskattelands. Videre ville det bidratt til likere konkurransevilkår mellom uavhengige selskap og flernasjonale konsern. Utvalget antar imidlertid at en internasjonal enighet om en global regel i beste fall ligger langt fram. Hvis Norge på egen hånd skulle innføre en regel som bygger på en global tilnærming, ville det oppstå mange særlige spørsmål som gjør bestemmelsen krevende å anvende.

*Utvalgets flertall* anbefaler i stedet å videreføre en resultatbasert sjablongregel mot overskuddsflytting.

Dagens regel begrenser bare fradrag for gjeld til nærstående part (interne renter). Overskuddsflytting kan imidlertid også skje gjennom renter betalt til en uavhengig långiver (eksterne renter). Utvalgets flertall foreslår derfor at alle renter, også renter betalt til uavhengige långivere, avskjæres i rentebegrensningen.

Utvalgets flertall foreslår videre å stramme inn regelen, slik at den avskjærer en større andel av rentefradragene som skyldes overskuddsflytting.

Det foreslås en fradragsramme på 45 pst. av overskuddet før netto rentekostnader (EBIT). Videre foreslås det at terskelbeløpet for å anvende regelen reduseres fra 5 mill. kroner i netto rentekostnader til 1 mill. kroner. Å avskjære renter også på lån til uavhengige, samtidig som rammen gjøres strammere, vil medføre at regelen vil avskjære rentefradrag også for selskap som ikke har muligheter til overskuddsflytting. Utvalgets flertall mener at hensynet til en effektiv regel mot overskuddsflytting er viktigere enn å skjerme enkelte høyt belånte selskap. Utvalgets flertall viser til at gjeld allerede er favorisert på selskapets hånd. Selskap som rammes av begrensningen, vil få reduserte motiver til gjeldsfinansiering. Flertallet vil peke på at en uheldig side ved regelen kan være at den isolert sett kan påvirke investeringsinsentivene for disse selskapene i negativ retning. En regel som hovedsakelig rammer overskuddsflytting vil imidlertid ha en positiv effekt på samlet avkastning av investeringene som følge av likere konkurransevilkår mellom selskap med og uten mulighet til overskuddsflytting.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* anbefaler at dagens resultatbaserte sjablongregel oppheves. Dette medlem er prinsipielt sett enig i at sjablongmessig rentefradragsbegrensning kan være hensiktsmessig som en skjønnsmessig operasjonalisering av armlengdeprinsippet. Den nåværende resultatbaserte sjablongregelen har imidlertid en rekke negative konsekvenser. Dette medlem kan heller ikke helt se hvordan man kan utforme en alternativ sjablongregel på dette området på en hensiktsmessig måte. Armlengdeprinsippet, med de presiseringer som gjøres som ledd i BEPS-prosjektet, bør derfor være tilstrekkelig for å motvirke overskuddsflytting.

#### 1.4.4.5 Beskatning av finanssektoren

Isolert sett favoriseres gjeld framfor egenkapital på selskapets hånd. I den grad dette påvirker selskapenes soliditet, kan det ha særlig betydning for finanssektoren. Dette skyldes at en for høy gjeldsgrad ikke bare vil utgjøre en risiko for selskapene selv, men for det finansielle systemet som helhet. Lavere selskapsskattesats vil bidra til å redusere gjeldsfavoriseringen i selskapsskatten. Utvalget mener imidlertid at andre tiltak i reguleringen av finansmarkedene er mer målrettede for å fremme finansiell stabilitet enn endringer i skattesystemet.

Det kan oppstå negative eksterne effekter fra aktivitet i finanssektoren. Dette er særlig knyttet til oppbygging av risiko i økonomien. Dersom denne samfunnsøkonomiske kostnaden ikke

internaliseres i den bedriftsøkonomiske kostnaden, vil ikke de ulike aktørenes bidrag til kriserisikoen bli reflektert i markedsprisene. Det kan da være fare for at sektoren blir for stor eller at det blir tatt for høy risiko. Problemet kan bli forsterket av at store enkeltaktører kan sies å ha en implisitt statsgaranti.

Hensynet til finansiell stabilitet ivaretas gjennom reguleringen av og tilsyn med finansinstitusjonene og finansmarkedene. Samtidig bidrar avgiften til Bankenes sikringsfond til oppbygging av kapital utover minimumskravene. Utover denne avgiften mener utvalget at finansiell sektor i utgangspunktet bør beskattes som andre næringer.

I merverdiavgiften er det en forskjell mellom finanssektoren og andre næringer ved at de fleste finansielle tjenester er unntatt avgiften. Det innebærer at det ikke ilegges avgift på en hoveddel av finansinstitusjonenes omsetning, men institusjonene får heller ikke fradrag for avgift som inngår i de tilhørende kostnadene. Finanssektoren blir dermed skattlagt i merverdiavgiftssystemet gjennom inngående avgift i stedet for differansen mellom utgående og inngående avgift. Unntaket for merverdiavgift for finansielle tjenester bidrar til en uheldig vridning av produksjon og forbruk mot disse tjenestene og bort fra relativt sett dyrere, avgiftsbelagte varer og tjenester. Dette bryter med nøytralitetsprinsippet som ligger bak utformingen av merverdiavgiften. Unntaket bidrar også til at kostnaden for finansielle tjenester blir høyere for bedriftene, mens husholdningene mottar billigere finansielle tjenester enn de ville under en generell merverdiavgift. Unntaket fra merverdiavgift anslås til om lag 8,1 mrd. kroner.

Utvalget mener Finansdepartementet bør videreføre arbeidet med å løse problemene knyttet til dagens unntak i merverdiavgiften for finansiell sektor, jf. omtalen i Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter, avgifter og toll 2014. Merverdiavgiftsgrunnlaget bør utvides til å omfatte finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag i form av gebyrer, provisjon mv., for eksempel skadeforsikring. Samtidig bør en også beskutte margininntektene i finanssektoren. Utvalget er i utgangspunktet enig i at en avgift på margininntekter fra finansielle tjenester bør utformes slik at den har flest mulig av merverdiavgiftens nøytralitetsegenskaper. Nøytral skattlegging krever at det kan defineres et skattegrunnlag som identifiserer merverdien. Det bør imidlertid vurderes nærmere om margininntekter bør beskattes på nivå med ordinær merverdiavgift, eller om man skal ta hensyn til at en avgift på rentemarginer kan påvirke sparingen.



Utvalget mener det bør innføres en avgift på margininntekter så snart som mulig, selv om det på kort sikt ikke er mulig å ivareta alle merverdiavgiftens nøytralitetsegenskaper. På den måten fjernes en del av de uheldige vridningene ved dagens unntak i merverdiavgiften. De nye vridningene som oppstår ved at avgiften ikke ivaretar alle nøytralitetsegenskapene i merverdiavgiften, anser utvalget å være mindre alvorlig enn vridningene dagens unntak medfører. Utvalget vil imidlertid anbefale at Finansdepartementet arbeider videre med å forbedre en slik avgift og utrede et konkret forslag som kan skjerme margininntekter fra bedriftskunder.

Så lenge en ikke kan skille mellom privatkunder og bedriftskunder, vil utvalget ikke tilrå å hente inn hele skatteutgiften på 8,1 mrd. kroner. Hensynet til at avgiften kan virke som en skatt på sparing, som kan være mer skadelig enn ordinære konsumskatter, taler også for en gradvis innføring. Utvalget foreslår å innføre en avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester. Grunnlaget for avgiften på margininntekten baseres på grunnlaget som er skissert i Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter, avgifter og toll 2014 (men inntil videre uten skillet mellom person- og bedriftskunder).

I utgangspunktet hadde det vært en fordel om gebyrbelagte tjenester ble omfattet av merverdiavgiften med ordinær sats. Enkelhet i merverdiavgiftssystemet tilsier dette. Uønsket vridning bort fra gebyrbelagte tjenester og over til økte marginer er et argument mot differensiering av en avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrinntekter. På den annen side er det argumenter for å ta hensyn til at en avgift på rentemarginer kan påvirke preferansen mellom konsum og sparing over tid.

Utvalget vil samlet foreslå at det benyttes en felles sats for avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte finansielle tjenester med et merproveny på 3,5 mrd. kroner. Utvalget vil påpeke at det kan vurderes ulike satser på avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester, særlig dersom det i praksis viser seg at finansinstitusjonene i liten grad kan erstatte gebyrinntekter med margininntekter.

#### 1.4.4.6 Avskrivninger

Utvalget ble i tilleggsmandatet bedt om å gjennomgå og forbedre systemet for skattemessige avskrivninger. Etter utvalgets syn bør selskapskatten utformes slik at den i minst mulig grad påvirker bedriftsøkonomiske beslutninger som

for eksempel investeringsomfang, hvilke driftsmidler det investeres i og utskiftingstidspunktet for driftsmidler. Utvalget legger derfor til grunn at avskrivningene i størst mulig grad bør samsvare med faktisk økonomisk verdifall. I praksis er det ikke mulig å utforme et avskrivningssystem som tilsvarer faktisk økonomisk verdifall for hvert enkelt driftsmiddel. Sjablongmessige avskrivninger bør likevel utformes slik at de i minst mulig grad virer investeringene.

I debatten om skattemessige avskrivningssatser har det ofte blitt framført at andre land har høyere avskrivningssatser, og at hensyn til konkurransenøytralitet tilsier at avskrivningssatsene økes i Norge. At andre land har høyere avskrivningssatser er etter utvalgets oppfatning ikke et tungtveiende argument for økte avskrivningssatser i Norge. For det første vil en isolert sammenligning av avskrivningssatser mellom land ikke gi et riktig bilde av de skattemessige betingelsene for investeringer i ulike næringer. Dessuten vil økt konkurransekraft i enkelt næringer gjennom grunnløse økninger i avskrivningssatsene redusere landets samlede konkurransekraft fordi favorisering av enkelt næringer skaper vridninger i investeringene.

Utvalget mener at en ikke bør legge vekt på andre lands avskrivningsregler for å bedre enkelt næringers konkurransevilkår. Et bredt og mest mulig korrekt fastsatt skattegrunnlag muliggjør satsreduksjoner, noe som vil bidra til å øke konkurransekraften for norsk næringsliv som helhet og til å øke vekstevnen i økonomien på sikt. Satsreduksjon har i tillegg andre fordeler, blant annet ved at det motvirker insentivene til overskuddsflytting og reduserer den skattemessige favoriseringen av gjeld på selskapets hånd.

Ulike driftsmidler har ulik profil på økonomisk verdifall. Empiri kan tyde på at lineære avskrivninger, der en får like store fradrag hvert år over et driftsmiddels levetid, gir det beste uttrykket for økonomisk verdifall på tvers av alle grupper. Utvalget foreslår imidlertid å videreføre saldoavskrivning som hovedregel for skattemessige avskrivninger. Saldosystemet er godt innarbeidet i næringslivet og har betydelige administrative fordeler sammenlignet med for eksempel lineære avskrivninger.

Utvalget har vurdert avskrivningssatsene basert på tilgjengelig informasjon om økonomisk verdifall. Selv om anslagene for levetid for mange driftsmidler er usikre, er det generelt godt samsvar mellom dagens avskrivningssatser og økonomisk verdifall. Det tilgjengelige datamaterialet kan gi indikasjoner på at enkelte driftsmidler muli-

gens har et økonomisk verdifall som skulle tilsi at de burde vært skilt ut som egen gruppe eller hatt en annen avskrivningssats. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til anslagene, og både forutsigbarhet og enkelhet kan tilsi at en er varsom med å gjøre for store endringer på usikkert grunnlag. Det er likevel visse grupper hvor avviket er så markant at det er grunn til å gjøre endringer. Utvalget foreslår å redusere avskrivningssatsen i saldogruppen for skip, rigger, fartøy mv. fra 14 til 10 pst., reversere startavskrivningen i saldogruppen for maskiner, inventar mv., skille ut personbiler som egen saldogruppe med en avskrivningssats på 15 pst., avvikle ordningen med forhøyet sats for husdyrbygg i landbruket og flytte hoteller, bevertningssteder og losjihus til saldogruppen for forretningsbygg med en avskrivningssats på 2 pst.

Grunnlaget for å vurdere verdifallet på drosjebiler er mangelfullt. Utvalget ber derfor departementet undersøke verdifallet nærmere basert på markeddata, og eventuelt skille ut drosjebiler i en egen saldogruppe med høyere avskrivningssats dersom dagens avskrivningssats på 20 pst. påviselig er for lav. Anlegg med brukstid under 20 år kan fra 2012 avskrives med forhøyet sats på 10 pst. Utvalget mener at det kan være grunn til å øke grensen til 25 eller 30 år. Regelen er imidlertid relativt ny. Utvalget ber departementet kartlegge nærmere hva som er en praktisk, håndterbar grense når en har fått mer erfaring med dette unntaket i saldogruppen for bygg og anlegg.

For immaterielle driftsmidler mener utvalget at gjeldende avskrivningsregler i hovedsak gir en korrekt skattemessig avskrivningsprofil. Det foreslås ingen endringer i avskrivningsreglene for disse driftsmidlene.

Videre mener utvalget at det ikke bør innføres en regel om at egne kostnader til forskning og utvikling (FoU) kan utgiftsføres løpende, men at gjeldende regel om aktiveringsplikt videreføres.

Utvalget har også vurdert grensen for direkte utgiftsføring, som har vært uendret siden skattereformen i 1992. Grensen eksisterer først og fremst av praktiske grunner siden en unngår aktivering av en stor mengde mindre driftsmidler, samt at en slipper å administrere en stor mengde avskrivninger på nesten nedskrevne driftsmidler. Utvalget ser ikke at de administrative byrdene ved aktivering og avskrivning er blitt større siden 1992, snarere det motsatte. Utvalget foreslår derfor å videreføre grensen for direkte utgiftsføring på 15 000 kroner.

#### 1.4.4.7 Endringer i inntektsbeskatningen av personer

Økonomisk sett er det en nær sammenheng mellom person- og selskapsbeskatningen, og siden skattereformene i 1992 og 2006 har det vært en nær kobling i skattereglene, bl.a. ved felles skattesats på alminnelig inntekt. Når utvalget foreslår å redusere selskapsskattesatsen til 20 pst., bør skattesatsen på kapitalinntekter for personer reduseres tilsvarende. En særskilt, lavere sats for selskap vil gi insentiver til å overføre kapital fra person til selskap og øke forskjellsbehandlingen av ulike virksomhetsformer. Utvalget anbefaler derfor å holde fast ved en felles sats på kapitalinntekt for personer og selskap.

Utvalget har vurdert ulike løsninger for å tilpasse personbeskatningen til den nye selskapskattesatsen. Utvalget har kommet til at det mest hensiktsmessige vil være å bevare alminnelig inntekt som skattegrunnlag og redusere skattesatsen på alminnelig inntekt til 20 pst., også for personer. Da vil ulike inntekter på personlig hånd være knyttet sammen gjennom ett netto skattegrunnlag, som i dag. En fordel med å bevare alminnelig inntekt er at det er et kjent inntektsbegrep for skattyterne og at endringene blir teknisk enkle å forholde seg til for både skattyterne og skattemyndighetene.

Lavere skattesats på alminnelig inntekt vil innebære et stort provenytap i personbeskatningen. Utvalget foreslår å dekke inn hoveddelen av provenytapet gjennom en ny progressiv skatt på personinntekt, som også erstatter dagens toppskatt.

Redusert selskapsskattesats vil redusere den samlede skatten på eierinntekter og dermed isolert sett gjøre det mer lønnsomt å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt (inntektsskifting). Blant annet derfor mener utvalget det er behov for å øke skatten på eierinntekter (som overstiger skjermingsfradraget). Utvalget foreslår å skille eierinntekt ut som et eget skattegrunnlag med en egen skattesats. Utvalget mener det er uheldig om skattesystemet motiverer til inntektsskifting. *Utvalgets flertall* foreslår derfor å sette skattesatsen slik at marginalskatten på eierinntekt inklusiv selskapsskatt om lag tilsvarer maksimal marginalskatt på lønn inklusiv arbeidsgiveravgift. *Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* mener det er tilstrekkelig at eierinntekter skattlegges omtrent på samme nivå som i 2013, det vil si om lag 48,2 pst. inklusiv selskapsskatt.

Av symmetrihensyn er det viktig at skattyter fremdeles med stor sikkerhet får godtgjort nega-

tive eierinntekter, f.eks. som følge av aksjetap. Utvalget anbefaler derfor at negative eierinntekter utløser et skattefradrag svarende til skattesatsen på eierinntekter multiplisert med eierinntekten. Et slikt skattefradrag bør kunne føres mot alle andre inntektsskatter for personer. Eventuelt ubenyttet skattefradrag bør i tillegg kunne framføres.

Utvalget mener det er et betydelig rom for forbedringer i inntektsskattegrunnlaget for personer. Flere fradrag er svakt begrunnet. Effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. Det tilsier brede grunnlag og lave satser. Hovedoppgavene til inntektsbeskatningen av personer bør være å bidra til offentlige inntekter, bidra til omfordeling og sikre mest mulig effektiv ressursbruk. Alle disse hensynene tilsier at inntektsskattegrunnlaget for personer bør fastsettes slik at det er best mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. Skattesystemet bør ikke benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter, eller gi fradrag for utgifter som ikke har direkte tilknytning til opptjening av inntekten. Skattelettelse bør gis gjennom satsreduksjoner snarere enn svakt begrunnede fradrag til enkeltgrupper.

Etter en samlet vurdering foreslår utvalget å fjerne følgende fradrag:

- Boligsparing for ungdom (BSU)
- Skatteklasser 2
- Sjømanns- og fiskerfradraget
- Fradrag for gaver til frivillige organisasjoner
- Fradrag for fagforeningskontingent
- Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere
- Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere
- Foreldrefradrag
- Særskilte skatteregler i Nord-Troms og Finnmark (særskilt inntektsfradrag, lavere skattesats på alminnelig inntekt og lavere sats i trinn 1 i toppskatten)

Å fjerne disse fradragene vil anslagsvis øke provenyet med om lag 7,8 mrd. kroner gitt at skattesatsen allerede er satt ned til 20 pst. Det gir rom for å redusere satsene i inntektsbeskatningen og redusere effektivitetstapet ved beskatning.

Utvalget antar at det er rom for en ytterligere forbedring og forenkling gjennom å fjerne fradrag og redusere inntektsbeskatningen av personer. Utvalget har likevel nøydt seg med å foreslå å fjerne noen av ordningene som har begrenset tilknytning til inntektsoptjeningen.

Med utvalgets provenynøytrale forslag vil den maksimale marginalsattesatsen på lønn (inkl. arbeidsgiveravgift) reduseres til 52,8 pst. Skattesatsen på eierinntekter utover skjerming (inkl. selskapsskatt på 20 pst.) vil også bli 52,8 pst. Siden personinntekt er et bruttogrunnlag og ikke inkluderer kapitalinntekter, vil den nye skatten på personinntekt ikke nøyaktig motsvare den opprinnelige satsreduksjonen i alminnelig inntekt for hver enkelt skattyter. Virkningen for den enkelte skattyteren vil bl.a. avhenge av størrelsen på fradragene i alminnelig inntekt. Utvalget viser til kapittel 13 for en drøfting av fordelingsvirkningene av det samlede forslaget.

Utvalget er bedt om å vurdere både provenynøytrale forslag og forslag som gir samlede skattelettelse. Utvalget har lagt vekt på at omleggingen av inntektsbeskatningen bør motivere til økt arbeidstilbud. Det provenynøytrale forslaget gir redusert marginalsatt for de aller fleste skattytere. I alternativet med netto skattelettelse er marginalsatten på arbeid redusert ytterligere.

Økt skatt på eierinntekt vil gjøre det mer lønnsomt enn i dag å omgå ekstrabeskatningen av eierinntekter, f.eks. gjennom omgjøring av eierinntekter til renter eller gjennom lån fra selskap til aksjonær. Utvalget har vurdert om det bør foreslås spesielle tiltak mot slik omgåelse utover det som følger av dagens regler. Reglene om ekstrabeskatning av renter på lån fra personlig skattyter til selskap bør etter utvalgets syn videreføres ved at slike renteinntekter inngår som eierinntekter. Reglene gjør i dag unntak for renter på lån som knytter seg til mengdegjeldsbrev, og utvalget mener det bør presiseres at dette unntaket bare skal gjelde mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organiserte marked. Utvalget foreslår videre at det gis særskilte skatteregler om at lån fra selskap til personlige aksjonærer eller deres nærstående skal anses som utbytte. Dette vil fjerne tilpasningsmulighetene som knytter seg til lån fra selskap til aksjonær. I tillegg vil det ikke lenger være nødvendig å ta stilling til om lån fra selskap til personlige aksjonærer er reelle. Dette innebærer en forenkling av systemet.

#### 1.4.4.8 Skatt på formue og eiendom

Bortfallet av arveavgift samt utvalgets forslag om redusert skatt på alminnelig inntekt aktualiserer formuesskattens rolle i skattesystemet, ikke minst som fordelingspolitisk instrument.

Formuesskatten har i dag en svært uheldig utforming. Satsen er relativt høy og formuesobjek-

ter verdsettes svært ulikt. Formuesskatten vrir sparingen i retning av fast eiendom og andre formuesobjekter som er lavt verdsatt eller unntatt fra formuesskatt. Skjevhetene i verdsettingen svekker også formuesskattens bidrag til horisontal og vertikal likhet. Etter utvalgets mening er imidlertid ikke dette argumenter for å fjerne formuesskatten, men for å gjøre verdsettingen mer ensartet og å sette satsen ned.

Forutsatt en betydelig mer ensartet verdsetting av eiendeler, mener utvalget at hensynet til både effektivitet og fordeling kan forsvare en særskilt skatt på formue. Formuesskatten øker omfordelingen i skattesystemet, og en moderat og ensartet formuesskatt har beskjedne samfunnsøkonomiske kostnader. Formuesskatten svekker først og fremst insentivene til å spare og antas i liten grad å virke inn på investeringsomfanget i Norge. Utvalget mener at en reduksjon i selskapsskatten vil være mer målrettet enn reduksjon i formuesskatten for å styrke de skattemessige insentivene til å investere i Norge. Utvalgets forslag om å redusere selskapsskattesatsen til 20 pst. vil også redusere lønnsomheten av omgørelser av selskapsskatten, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 5.

Fast eiendom er et godt skattegrunnlag, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 3. Siden fast eiendom er lavt verdsatt i formuesskatten og eiendom er gunstig behandlet for øvrig i det norske skattesystemet, mener utvalget at verdsettingen av fast eiendom bør økes. For primærbolig, sekundærbolig og næringseiendom er det utviklet gode sjablongbaserte verdsettingssystemer. Utvalget ser ingen grunn til at disse eiendomstypene ikke skal verdsettes på linje med andre formuesobjekter, som børsnoterte aksjer og bankinnskudd. Økes verdsettingen betraktelig, kan den effektive skattesatsen på andre formuesobjekter settes ned og bunnfradraget økes.

For fritidseiendom mener utvalget at det er mulig å gjøre verdsettingen mer ensartet. Det omsettes hvert år mange fritidseiendommer i Norge. I noen kommuner kan omsetningen være lav, men de fleste fritidseiendommene i Norge er konsentrert i kommuner med betydelig omsetning. Utvalget mener det er mulig å innføre et sjablongbasert verdsettingssystem for fritidseiendom, tilsvarende som for bolig og næringseiendom, og ber Finansdepartementet utrede hvordan et slikt system best kan utformes. Departementet bør også vurdere om det er grunnlag for å øke presisjonen i nåværende verdsettingssystem for boliger. I påvente av et bedre verdsettingssystem

for fritidseiendom mener utvalget at ligningsverdiene av fritidseiendom bør oppjusteres.

Utvalget vil fraråde en løsning med at «arbeidende» kapital fritas fra formuesskatt. En slik omlegging ville forsterket skjevhetene i dagens formuesskatt, samtidig som det ville gitt opphav til en rekke praktiske og administrative problemer, blant annet når det gjelder å avgrense «arbeidende» mot «ikke-arbeidende» kapital. Utvalgets forslag til lavere effektiv formuesskattesats på de fleste eiendeler (med unntak av fast eiendom) bør for øvrig redusere behovet for slike særregler.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor foreslår utvalget en konkret omlegging av formuesskatten innenfor en uendret provenyramme. Utvalget mener dette provenyet ikke er høyere enn at formuesskatten kan bære det uten et stort effektivitetstap. Samtidig kan det gi et ikke ubetydelig bidrag fordelingsmessig. Utvalgets forslag innrettes slik at de ulike formuesobjektene samt gjelden verdsettes mest mulig ensartet. Utvalget foreslår en løsning der alle objekter som inngår i dagens formuesskattegrunnlag, verdsettes til om lag 80 pst. av faktisk verdi. Utvalgets konkrete forslag til endringer er:

- Ligningsverdiene av primærbolig, sekundærbolig og næringseiendom økes til 80 pst. av anslått markedsverdi.
- Ligningsverdiene av fritidseiendom dobles i påvente av et verdsettingssystem som bedre treffer markedsverdiene.
- Alle andre eiendeler, herunder bankinnskudd og aksjer, og gjeld verdsettes til 80 pst. av dagens verdi.
- Innenfor en provenynøytral ramme for formuesskatten gir dette grunnlag for å øke bunnfradraget til 2 130 000 kroner.

Utvalget mener det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig i inntektsbeskatningen. Som et første steg foreslår utvalget at skattefritaket ved utleie av inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig oppheves. Eier må da gis rett til fradrag for kostnader som er tilstrekkelig tilknyttet utleieforholdet. Dette kan gi vanskelige avgrensingsproblemer, og det vil være administrativt krevende for skatteetaten å kontrollere slike kostnader. Utvalget foreslår derfor at departementet utreder mulige regler for sjablongmessig fradrag for kostnader tilknyttet utleieforholdet, herunder bruk av redusert sats eller bunnfradrag. Utvalget foreslår en forsiktig innføring som årlig kan gi et proveny på om lag 1 mrd. kroner.

#### 1.4.4.9 Endringer i merverdiavgiften

Dagens merverdiavgift med reduserte satser, unntak og fritak påvirker sammensetningen av produksjon og forbruk. Basert på økonomisk teori kan det argumenteres for å ha ulike avgiftsatser på ulike varer og tjenester, eksempelvis høyere satser på varer og tjenester som er komplementære med fritid, er lite prisfølsomme eller innebærer særskilte samfunnsøkonomiske kostnader. Det er imidlertid flere årsaker til at en i praksis bør ha én felles merverdiavgiftssats på alle varer og tjenester. Blant annet skaper reduserte satser, unntak og fritak avgrensninger som gir betydelige administrative kostnader for næringsdrivende og skattemyndighetene. Behovet for en differensiert avgiftsstruktur bør heller ivaretas med særavgifter.

Merverdiavgiftssystemet er lite egnet for å ivareta fordelingshensyn, støtte enkeltgrupper, påvirke sammensetningen av forbruket mv. Andre virkemidler vil normalt være mer effektive. Hvis for eksempel hensikten med lav merverdiavgiftssats på matvarer er å støtte barnefamilier, vil det være mer effektivt med økt barnetrygd.

Utvalget mener derfor at merverdiavgiften utelukkende bør ha som formål å skaffe staten inntekter. Dette gjøres enkelt og mest effektivt ved å ha én felles merverdiavgiftssats og hvor avgiftsplikten omfatter alt forbruk av varer og tjenester. Merverdiavgiften vil da kunne innkreves på en enkel måte med relativt lave administrative

kostnader. En eventuell omlegging til én felles sats vil imidlertid innebære så store økninger for enkelte sektorer at det bør vurderes i en større sammenheng. Blant annet vil personer med lave inntekter få en betydelig skjerpelse relativt til sin inntekt, ettersom disse bruker en større andel av sin inntekt på konsum, og da særlig matvarer som siden 2001 har hatt redusert sats.

Utvalget foreslår derfor et tosatssystem i merverdiavgiften der man beholder den generelle satsen på 25 pst., men der dagens nullsats og laveste sats økes til 15 pst., tilsvarende dagens sats på matvarer. Forslaget anslås isolert sett å øke provenyet med om lag 5,7 mrd. kroner.

Utvalget anbefaler at departementet vurderer en omlegging til én felles sats i merverdiavgiften. Utvalgets beregninger tilsier at en omlegging til én felles sats på i overkant av 23 pst. for alle varer og tjenester som i dag er omfattet av merverdiavgiftssystemet, vil gi om lag samme proveny som utvalgets forslag. En slik omlegging til én felles sats vil gi betydelige forenklingsgevinster sammenlignet med utvalgets forslag til et tosatssystem. I et tosatssystem vil det fortsatt gjenstå betydelige avgrensingsproblemer mellom ordinær sats og lav sats (f.eks. matservering vs. salg av mat, aviser vs. ukeblader, overnatting med matservering inkludert mv.). Utvalget mener også at departementet bør utrede nærmere muligheten for å inkludere flere områder som i dag er utenfor merverdiavgiftssystemet.

Tabell 1.1 Utvalgets flertalls forslag (sammenlignet med framførte 2014-regler)

<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>
Redusert skattesats til 20 pst. på alminnelig inntekt for både personer og selskap
<i>Inntektsskattegrunnlaget for selskap</i>
Endringer i rentebegrensingsregelen: Fradragsrammen settes til 45 pst. av EBIT, eksterne renter avskjæres og terskelbeløpet reduseres til 1 mill. kroner i netto rentekostnader
Endringer i avskrivningsreglene:
Startavskrivninger i saldogruppen for maskiner, inventar mv. avvikles
Personbiler skilles ut som ny saldogruppe med en sats på 15 pst. (istedenfor 20 pst.)
Satsen i saldogruppen for skip, rigger mv. reduseres fra 14 til 10 pst.
Hoteller, bevertningssteder og losjihus flyttes til saldogruppen for forretningsbygg med en sats på 2 pst. (istedenfor 4 pst.)
Satsen for husdyrbygg i landbruket i saldogruppen for bygg og anlegg reduseres fra 6 til 4 pst.
<i>Skatteregler ved grenseoverskridende virksomhet</i>
Endre hjemmehørendebegrepet slik at selskap registrert i Norge alltid skal anses hjemmehørende her
Innføre en generell kildeskatt på renter
Innføre en generell kildeskatt på royalty (herunder leiebetalinger for visse fysiske driftsmidler)
Begrense kildeskatt på utbytte til aksjonærer hjemmehørende i lavskatteland
Oppheve krav i fritaksmetoden om eierandel og eiertid for investeringer utenfor EØS

---

Avskjære bruk av fritaksmetoden dersom det gis fradrag for utdelingen/betalingen i det utdelende selskapet

Heve lavskattelandsvilkåret i NOKUS-reglene og fritaksmetoden fra 2/3 til 3/4 av det norske skattenivået  
Utbygge ordningen med hvite- og svartelister i NOKUS-reglene

Endringer i informasjonsplikt mv.: Innføring av plikt til å opplyse om eierskap til selskap mv. i utlandet, innføring av hjemmel til å kreve informasjon om andre konsernselskap (med tilhørende sanksjoner ved brudd på slik opplysningsplikt) og innføring av obligatorisk elektronisk selvangivelse

---

#### *Finansiell sektor*

Innføre merverdiavgift på finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag (gebyrinntekter, provisjoner mv.) og en særskilt avgift på margininntekter som kommer i stedet for ordinær merverdiavgift

---

#### *Skatt på eierinntekter for personer*

Skille ut eierinntekt som et eget skattegrunnlag

I provenynøytralt forslag: Skattesatsen settes til 41 pst.

I forslag med netto skattelettelse: Skattesatsen settes til 37 pst.

Unntaket fra ekstrabeskatning av renteinntekter skal bare gjelde mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organiserte marked innen 6 måneder etter utstedelsen

Innføre skatteregler om at lån fra selskap til personlige aksjonærer eller deres nærstående skal anses som utbytte

Aksjonærmodellen skal ikke gjelde for inntekter fra aksjer i selskap hjemmehørende utenfor EØS

For å bli skattlagt etter aksjonærmodellen stilles det krav om at selskap i EØS er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet

---

#### *Skatt på personinntekt*

Innføre ny skatt på personinntekt, som også erstatter dagens toppskatt:

I provenynøytralt forslag: 3 pst. over 140 000 kroner, 6 pst. over 206 000 kroner, 15 pst. over 544 800 kroner og 18 pst. over 885 600 kroner

I forslag med netto skattelettelse: 2 pst. over 140 000 kroner, 5 pst. over 219 000 kroner, 15 pst. over 544 800 kroner

---

#### *Inntektsskattegrunnlaget for personer*

Fjerne fradrag og særordninger i personbeskatningen:

Boligsparing for ungdom (BSU)

Skatteklasse 2

Sjømanns- og fiskerfradraget

Frdrag for gaver til frivillige organisasjoner

Frdrag for fagforeningskontingent

Frdrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere

Frdrag for merutgifter til kost og losji for pendlere

Foreldrefradrag

Særskilte skatteregler i Nord-Troms og Finnmark (særskilt inntektsfradrag, lavere skattesats på alminnelig inntekt og lavere sats i trinn 1 i toppskatten)

---

#### *Skatt på formue og eiendom*

Mer ensartet formuesskatt (provenynøytral omlegging):

Ligningsverdiene av bolig og næringsseiendom økes til 80 pst. av anslått markedsverdi, ligningsverdiene av fritidseiendom doubles, alle andre eiendeler og gjeld verdsettes til 80 pst. av dagens verdi, og bunnfradraget økes til 2 130 000 kroner

Oppheve skattefritak ved utleie av inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig

---

#### *Merverdiavgift*

Dagens nullsatser og laveste sats økes til 15 pst. tilsvarende dagens sats på matvarer. Generell sats bevares på 25 pst.

---

### 1.4.5 Virkninger av utvalgets forslag

Et viktig motiv for utvalget har vært å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. På lengre sikt anslås forslagene å føre til mer effektiv ressursbruk, økte investeringer og økt verdiskaping. Over tid anslås dette å slå ut i økte inntekter for husholdningene. Beregninger av kortsiktige fordelingsvirkninger vil derfor etter utvalgets oppfatning ikke gi et dekkende bilde av fordelingsvirkningene over tid.

Utvalget har likevel anslått de kortsiktige fordelingsvirkningene av forslagene. Beregninger indikerer at de foreslåtte endringene i direkte skatt for personer i det provenynøytrale forslaget gir om lag uendret skatt i gjennomsnitt for alle inntektsdesiler unntatt øverste desil. Økt skatt på eierinntekt bidrar til at inntektsgruppen med de høyeste inntektene i gjennomsnitt får til dels betydelige skjerpelser. Effekten av økt skatt på eierinntekt motvirkes av utvalgets forslag til redusert selskapsskattesats, men det er av flere grunner vanskelig å beregne hva som vil være de samlede fordelingsvirkningene av selskapsskattelettelsen. Endringene i merverdiavgiften gir omtrent samme skjerpelse for alle inntektsgrupper når en beregner avgiftsendringen som andel av inntekt. I alternativet med lettelse får de fleste desiler i gjennomsnitt redusert skatt som følge av lettelsene i inntektsbeskatningen av personer. Øverste desil får i gjennomsnitt en mindre skjerpelse enn i det provenynøytrale forslaget, både fordi skatten på lønn reduseres mest for høyinntektsgruppene og fordi skatten på eierinntekt øker noe mindre enn i det provenynøytrale alternativet.

I hovedtrekk innebærer utvalgets forslag at skattebyrden forskyves fra selskapsskatten, skatt på sparing og skatt på arbeid til skatt på fast eiendom og konsum. En slik omlegging er i tråd med internasjonale anbefalinger for å fremme økonomisk vekst. Utvalgets analyser og vurderinger understøtter at en slik omlegging vil virke vekstfremmende. Både teoretisk og empirisk forskning viser at skatt på fast eiendom og konsum har lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn skatt på selskapsoverskudd, sparing og arbeid. Flere av forslagene medfører også at skattegrunnlagene utvides og at satsene settes ned. Et bredere og riktigere grunnlag og lavere satser på flere områder vil også redusere de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning.

Samlet antar utvalget at forslaget om redusert selskapsskattesats til 20 pst., riktigere avskrivninger og en strammere rentebegrensingsregel vil øke investeringene i Norge. Forslaget vil redusere

både den marginale skattesatsen, som har betydning for investeringsnivået, og den gjennomsnittlige skattesatsen, som har betydning for diskrete investeringsbeslutninger som eksempelvis lokalisering. Utvalgets beregninger viser at de langsiktige virkningene av endringene i selskapsbeskatningen kan være betydelige. Noen av beregningene gir relativt høy selvfinansieringsgrad, men resultatene beror på en rekke forutsetninger og må derfor tolkes med varsomhet. På usikkert grunnlag antar utvalget at på sikt kan selvfinansieringsgraden ved redusert selskapsskattesats, riktigere avskrivninger og en strammere rentebegrensingsregel være i størrelsesorden 20 til 40 pst. Avgiften på margininntekter fra finansiell sektor trekker i motsatt retning. Det samme gjelder økningen i skatten på eierinntekt, men her antas virkningene å være begrenset.

Utvalgets forslag om også å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere til 20 pst. vil påvirke avkastningen av og insentivene til å spare. Virkningen på faktisk sparing vil være ulik for låntakere og rentenister. For låntakere vil forslaget gi økt sparing, mens for rentenister vil effekten være usikker. Rentenister vil få økt avkastning på sin netto positive kapitalbeholdning, og dermed lavere behov for sparing til framtidig konsum. De fleste husholdninger i Norge er imidlertid i netto låneposisjon, slik at utvalget antar at forslaget vil øke samlet sparing.

Forslaget til mer ensartet verdsetting innebærer at vridningene mot fast eiendom reduseres betydelig i formuesskatten, samtidig som den effektive beskatningen av andre formuesobjekter, herunder bankinnskudd og aksjer, reduseres. Samlet vil dette føre til høyere avkastning på sparingen og gi positive samfunnsøkonomiske virkninger.

Økte investeringer som følge av redusert selskapsskatt vil gi økt arbeidsproduktivitet, noe som igjen vil gi økt reallønn til arbeidstakere. Samtidig foreslår utvalget endringer som både reduserer marginalskatten og gjennomsnittsskatten på arbeid. Utvalget antar at forslagene vil øke arbeidstilbudet.

Forslaget om økt skatt på eierinntekt antas å ha lave samfunnsøkonomiske kostnader. Dette skyldes at den økte skatten på eierinntekt vil ha begrenset betydning for investeringene siden en skjærmer store deler av investors alternativkostnad ved å binde egenkapital gjennom skjermingsfradraget, og at skatten er av liten betydning for investeringer i selskap som har tilgang på internasjonal kapital. Også forslaget om økt merverdiavgift antas å ha lave kostnader. Forslaget bidrar

til større likebehandling mellom ulike varegrupper og reduserer uheldig vridning mot enkelte konsumvarer. Den norske merverdiavgiften antas generelt å ha lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn skattene på arbeid og selskapsskatten.

Ved å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget til å omfatte finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag, og samtidig innføre skatt på margininntektene i finanssektoren, fjernes en del av de uheldige vridningene ved dagens unntak i merverdiavgiften. De nye vridningene som oppstår ved at avgiften ikke ivaretar alle nøytralitetsegenskapene i merverdiavgiften, antas å være mindre alvorlig enn vridningene dagens unntak medfører. De langsiktige effektene av endringene i beskatningen av finansiell sektor anses dermed også å være positive.

Utvalgets samlede vurdering er at forslaget vil føre til økte investeringer, økt arbeidstilbud samt mer og riktigere allokert sparing. De langsiktige økonomiske virkningene antas med andre ord å være positive for norsk økonomi. Det antas derfor at en ikke ubetydelig del av det initiale proveny-

tapet knyttet til selskaps- og kapitalbeskatningen på sikt vil bli motvirket av høyere skatteinntekter.

Utvalgets forslag vil ha visse administrative virkninger for skattyterne og skattemyndighetene. Blant annet vil utvalgets forslag til endringer i rentebegrensningsregelen medføre en del merarbeid for skattyterne og ligningsmyndighetene. Regelen kan være krevende å anvende i praksis, og flere låneforhold blir omfattet dersom bestemmelsen utvides til å omfatte eksterne renter. Videre vil en reduksjon av terskelbeløpet til 1 mill. kroner medføre at flere selskap blir berørt av regelen. Samtidig vil det innebære en forenkling ikke å måtte ta stilling til grensen mellom interne og eksterne renter.

Andre forslag kan medføre besparelser, som forslag til fjerning av fradrag i inntektsbeskatningen av personer.

Det vises til kapittel 13 for en mer utførlig drøfting av de økonomiske og administrative virkningene av utvalgets forslag.



## Kapittel 2

# Oversikt over det norske skatte- og avgiftssystemet

### 2.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en oversikt over det norske skatte- og avgiftssystemet basert på 2014-regler. Avsnitt 2.2 gir en oversikt over skatte- og avgiftsinntektene i Norge. Sammensetningen og nivået på skatter og avgifter sammenlignes også med andre OECD-land. I avsnitt 2.3 gis det en kort og generell beskrivelse av utformingen av skatteplikt til Norge for personer og selskap. I avsnitt 2.4 og 2.5 gis en nærmere beskrivelse av regelverket for direkte skatter og skatter på kapitalbeholdning. Internasjonale forpliktelser påvirker utformingen av det norske skattesystemet. Sentralt er EØS-avtalen og skatteavtaler med andre land. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 2.6. Til slutt gis det en omtale av de indirekte skattene i avsnitt 2.7.

### 2.2 Sammensetning av ulike skatter og avgifter

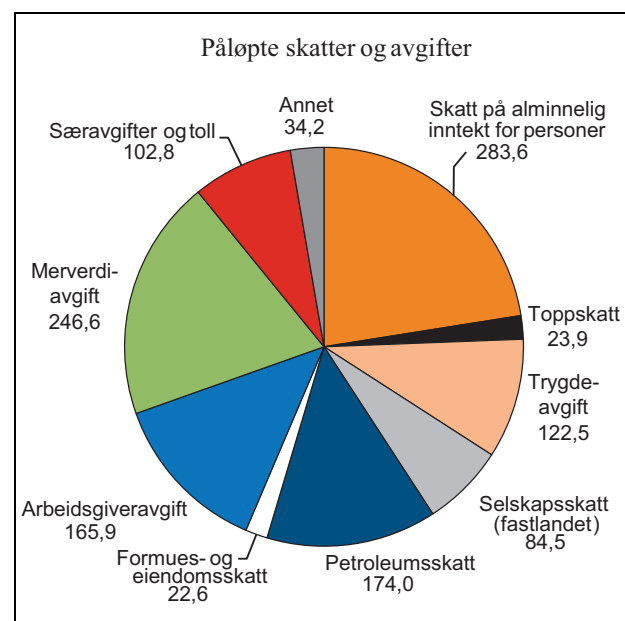
Tabell 2.1 gir oversikt over samlet skatt og avgift fordelt etter hovedgrupper og etter hvilken del av offentlig sektor som mottar inntektene. De samlede skatte- og avgiftsinntektene er anslått til 1 261 mrd. kroner i 2014. Av dette tilfaller om lag 87 pst. staten, i underkant av 11 pst. kommunene og drøyt 2 pst. fylkeskommunene. Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere. Av statens skatte- og avgiftsinntekter kommer om lag 32 pst. fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Om lag 26 pst. kommer fra personlige skattytere, mens om lag 23 pst. er inntekts- og formuesskatt fra etterskuddspliktige samt arbeidsgiveravgift fra Fastlands-Norge. Om lag 16 pst. av statens inntekter i 2014 kommer fra skatter og avgifter i petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør om lag 3 pst.

I tillegg til petroleums-skattesystemet sikrer Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) at staten får en stor andel av inntektene fra kontinentalsokkelen. SDØE virker som en kontant-

strømskatt, men regnes ikke med som skatteinntekter. Netto inntekt fra SDØE er i Prop. 1 S (2014–2015) anslått til 103,9 mrd. kroner for 2014. Figur 2.1 viser sammensetningen av skatter og avgifter i 2014. Figuren er basert på tallene i tabell 2.1 og viser blant annet at de største skatteinntektene kommer fra skatt på alminnelig inntekt, merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og petroleums-skatt.

De ulike skatteartene kan deles inn i direkte og indirekte skatter.

Direkte skatter omfatter blant annet inntektsskatt for personer og bedrifter, formuesskatt og arveavgift. De direkte skattene utgjør 72 pst. av de samlede skatte- og avgiftsinntektene. Av dette er 47 pst. inntektsskatt for personer, inkludert trygdeavgift og toppskatt, og 27 pst. inntektsskatt for bedrifter, inkludert petroleumsvirksomhet. Skatteinntektene fra fastlandsbedriftene utgjør 8 pst. av skatteinntektene fra Fastlands-Norge. Reglene for direkte skatter er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.



Figur 2.1 Påløpte skatter og avgifter. Anslag for 2014. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.1 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer. Anslag for 2014. Mrd. Kroner

	I alt	Stat	Kommune	Fylke
<i>Personlige skattytere</i> . . . . .	443,2	285,8	129,4	27,9
Skatt på alminnelig inntekt . . . . .	283,6	135,5	120,2	27,9
Toppskatt . . . . .	23,9	23,9	-	-
Trygdeavgift . . . . .	122,5	122,5	-	-
Formuesskatt . . . . .	13,2	3,9	9,2	-
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i> . . . . .	84,8	83,2	1,4	0,2
Inntektsskatt (medregnet kraftverk) . . . . .	84,5	82,9	1,4	0,2
Formuesskatt . . . . .	0,4	0,4	-	-
<i>Eiendomsskatt</i> . . . . .	9,0	-	9,0	-
<i>Arbeidsgiveravgift</i> . . . . .	165,9	165,9	-	-
<i>Avgifter</i> . . . . .	349,4	349,4	-	-
Merverdiavgift . . . . .	246,6	246,6	-	-
Særaggifter og toll . . . . .	102,8	102,8	-	-
<i>Petroleum</i> . . . . .	174,0	174,0	-	-
Skatt på inntekt . . . . .	165,8	165,8	-	-
Avgift på utvinning mv. . . . .	8,2	8,2	-	-
<i>Andre skatter og avgifter</i> . . . . .	34,2	33,6	0,6	-
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygde- regnskaper <sup>1</sup> . . . . .	25,6	25,6	-	-
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer . . . . .	2,8	2,8	-	-
Arveavgift . . . . .	1,8	1,8	-	-
Andre skatter og avgifter <sup>2</sup> . . . . .	4,1	3,5	0,6	-
Samlede skatter og avgifter . . . . .	1 260,5	1 092,0	140,3	28,2
Herav direkte skatter . . . . .	911,1	742,6	140,3	28,2

<sup>1</sup> Blant annet Statens pensjonskasse.<sup>2</sup> Herunder en del inntektsposter som grupperes som skatteinntekt i nasjonalregnskapet, men som ikke føres som skatteinntekt i statsbudsjettet.

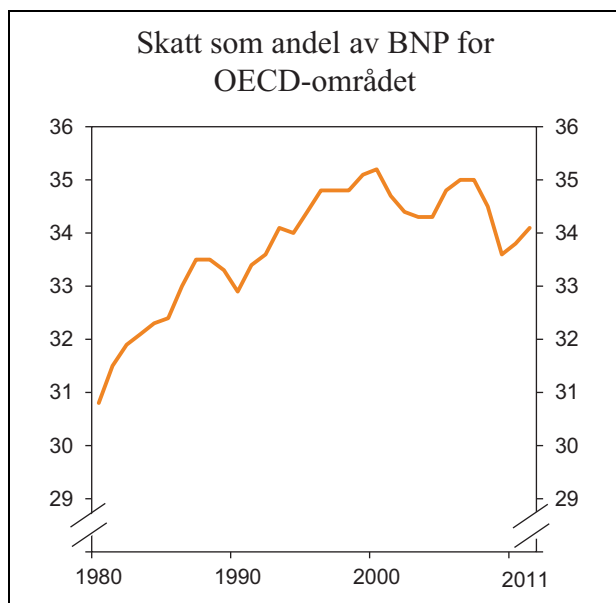
Kilde: Finansdepartementet.

Indirekte skatter omfatter merverdiavgift, særaggifter og toll. Samlet utgjør indirekte skatter i underkant av 28 pst. av samlede skatter og avgifter. Merverdiavgiften er den største inntektskilden blant de indirekte skattene og utgjør 20 pst.

av samlede skatter og avgifter, mens særaggiftene samlet utgjør 8 pst. Tollavgiftene har i dag liten betydning for det offentlige inntekter og utgjorde i 2013 om lag 2,9 mrd. kroner. Reglene for indirekte skatter er nærmere omtalt i avsnitt 2.7.

### 2.2.1 Sammensetningen av skatter i Norge og andre OECD-land

I perioden 1980 til 2000 har det vært en økning i skattenivå i OECD-landene målt ved skatt som andel av bruttonasjonalprodukt, se figur 2.2. Skattenivået falt noe tilbake på begynnelsen av 2000-tallet, men steg i årene 2005–2007. I etterkant av uroen i finansmarkedene i 2007 ble skattenivået igjen noe redusert, men økte igjen i 2010 og 2011.



Figur 2.2 Skatt som andel av BNP for OECD-området

Kilde: OECD.

Selv om det er variasjoner, henter de fleste OECD-land skatt fra tre hovedkilder: inntektsskatter, skatt på varer og tjenester og trygdeavgifter. I dag står inntektsskatter (person og selskap) for om lag 35 pst., konsumskatter for om lag 30 pst. og trygdeavgifter for om lag 25 pst. av skatteinntektene i gjennomsnitt for OECD-landene. De siste 10 pst. består av blant annet skatt på kapitalbeholdning, dokumentavgifter og andre lønnskatter utover trygdeavgifter. Tabell 2.2 oppsummerer utviklingen over de siste 30 årene i skatte-sammensetningen for OECD-landene.

Utviklingen i OECD-landene over de siste 30 årene viser at inntektene fra personskatter som andel av de samlede skatteinntektene har falt betydelig. Siden 1980 har andelen falt med 7 prosentpoeng. I perioden 1980–2007 økte andelen fra selskapsskatten, men har deretter falt noe tilbake de siste årene. Andelen fra trygdeavgiftene har økt med 4 prosentpoeng. Den samlede andelen fra konsumskatter har ligget relativt stabilt, men utviklingen har imidlertid gått i retning av høyere andel fra generelle konsumskatter (merverdiavgift mv.) i stedet for spesifikke konsumskatter (som særskatter på alkohol, tobakk og drivstoff). Andelen fra skatt på kapitalbeholdning har vært om lag konstant over de siste 30 årene.

Tabell 2.3 viser utviklingen i sammensetningen av skatter for Norge. Også i Norge er sammensetningen preget av fallende inntekter fra personskatter målt som andel av samlede skatter. Utviklingen er imidlertid særlig preget av en stor økning i selskapsskatten de siste 30 årene, noe

Tabell 2.2 Sammensetning av skatter i OECD-landene. Skatteinntekt fra utvalgte skattegrunnlag i pst. av totale skatteinntekter.

Skattart	1980	1990	2000	2011
Personskatter	31	29	25	24
Selskapsskatt	8	8	10	9
Trygdeavgift	22	22	25	26
– arbeidstaker	(7)	(8)	(9)	(10)
– arbeidsgiver	(14)	(13)	(14)	(15)
Generelle konsumskatter	14	18	20	20
Spesifikke konsumskatter	17	13	11	11
Kapitalbeholdning <sup>1</sup>	5	6	5	5
Andre skatter	3	4	4	4

<sup>1</sup> Omfatter formuesskatt, eiendomsskatt, skatt på arv og gave, transaksjonsskatt mv.

Kilde: OECD Revenue Statistics 1980–2011.

Tabell 2.3 Sammensetning av skatter i Norge. Pst. av totale skatteinntekter.

Skattart	1980	1990	2000	2012	2012 ekskl. petroleum <sup>1</sup>
Personskatter	28	26	24	23	29
Selskapsskatt	13	9	21	25	7
Trygdeavgift	21	26	21	23	28
– arbeidstaker	(5)	(8)	(7)	(8)	(9)
– arbeidsgiver	(15)	(17)	(13)	(14)	(17)
Generelle konsumskatter	18	19	20	18	23
Spesifikke konsumskatter	16	15	10	7	8
Kapitalbeholdning <sup>2</sup>	2	3	2	3	4
Andre skatter	1	1	2	1	1

<sup>1</sup> Korreksjonen for petroleumsvirksomheten er utvalgets egne beregninger.

<sup>2</sup> Omfatter formuesskatt, eiendomsskatt, skatt på arv og gave, transaksjonsskatt mv.

Kilde: OECD Revenue Statistics 1980–2012.

som i hovedsak skyldes inntekter fra petroleumsvirksomheten. Inntektene fra trygdeavgifter har variert litt, men er ikke vesentlig forskjellig fra starten av perioden. Det samlede nivået på konsumskatter har falt noe siden 1980. Utviklingen er særlig preget av reduserte spesifikke konsumskatter, mens de generelle konsumskattene er om lag uendret.

Tabell 2.3 viser at det norske skattesystemet i hovedsak henter inntekter gjennom personskatter (både skatt på sparing og skatt på arbeid), trygdeavgift og konsumskatter. Når en ser bort fra skatt

for petroleumsvirksomheten, ligger andelen fra selskapsskatt lavere enn andelen for gjennomsnittet av OECD-land i 2011. Selve om det er forskjeller mellom enkeltland, har det norske skattesystemet i grove trekk omtrent tilsvarende sammensetning som våre nærmeste naboland, jf. tabell 2.4.

Målt som andel av BNP lå det norske skattenivået i 2012 på 42,2 pst. Dette er lavere enn våre nærmeste naboland (Sverige (44,3), Finland (44,1) og Danmark (48,0)), men betydelig over gjennomsnittet i OECD som var 34,1 pst. i 2011.

Tabell 2.4 Sammensetning av skatter i Norge og utvalgte land i 2012. Pst. av totale skatteinntekter.

2012	Personskatter	Selskapskatt	Trygdeavgift	Generelle konsumskatter	Spesifikke konsumskatter	Kapitalbeholdning <sup>2</sup>	Andre skatter <sup>3</sup>
Norge	23	25	23	18	7	3	1
Norge ekskl. petroleum <sup>1</sup>	29	7	28	23	8	4	1
Sverige	28	7	23	21	7	2	12
Finland	29	5	30	21	11	3	1
Danmark	51	6	2	21	9	4	7
Island	38	6	10	22	11	7	6
Belgia	28	7	32	16	8	8	1
UK	28	8	19	21	11	12	1
Tyskland	26	5	38	19	8	2	1
Frankrike	18	6	37	16	8	9	6

<sup>1</sup> Korreksjonen for petroleumsvirksomheten er utvalgets egne beregninger.

<sup>2</sup> Omfatter formuesskatt, eiendomsskatt, skatt på arv og gave, transaksjonsskatt mv.

<sup>3</sup> Inkludert ufordelte inntektsskatter for personer og selskap.

Kilde: OECD Revenue Statistics 2012.

## 2.3 Generelt om skatteplikt til Norge

### 2.3.1 Skatteplikt for personer

Fysiske personer er skattepliktig til Norge for alle inntekter og all formue (globalskatteplikt) dersom de er skattemessig bosatt i Norge. En fysisk person regnes som skattemessig bosatt dersom vedkommende i løpet av én eller flere perioder oppholder seg i Norge i mer enn 183 dager i løpet av enhver tolv månedersperiode, eller i mer enn 270 dager i enhver trettiseks månedersperiode.

Globalskatteplikten til Norge opphører dersom en fysisk person tar fast opphold i utlandet. Hvis vedkommende har vært bosatt i Norge i mer enn 10 år før flytting, opphører skatteplikten til Norge etter utløpet av det tredje inntektsåret etter det inntektsåret han tar fast opphold i utlandet. Dette forutsetter at personen ikke oppholder seg i Norge i mer enn 61 dager i hvert av disse inntektsårene, og at personen selv eller nærstående ikke disponerer fast bolig i Norge i denne perioden. For personer som har vært bosatt i Norge i mindre enn 10 år før flytting, opphører skatteplikten i det inntektsåret etter flytting der det godtgjøres at han ikke har oppholdt seg i Norge i mer enn 61 dager, forutsatt at han eller nærstående ikke disponerer fast bolig i Norge.

En person som ikke er skattemessig bosatt, kan likevel være skattepliktig til Norge for visse inntekter og formuer. Skatteplikten knytter seg i hovedsak til inntekt og formue som har sin kilde i Norge, som formue i og inntekt av fast eiendom i Norge, formue i og inntekt av virksomhet som drives eller bestyrer i Norge, utbytte på aksjer, lønnsinntekt og pensjonsinntekter. Det oppstår også skatteplikt til Norge for lønnsinntekter når arbeidstakeren stilles til rådighet for andre for å utføre arbeid i Norge (arbeidsutleie).

En fysisk person kan ha skattemessig tilknytning til flere land samtidig, og etter omstendighetene også anses bosatt i flere land etter disse landenes interne lovgivning. Dersom Norge har inngått skatteavtale med det eller de andre landene hvor skattyter anses bosatt, gir skatteavtalen anvisning på hvor vedkommende skal anses bosatt.

### 2.3.2 Skatteplikt for selskap

Selskap mv. som er «*hjemmehørende*» i Norge har globalskatteplikt hit, jf. skatteloven § 2-2. Hvilke selskap som skal anses hjemmehørende i Norge, er ikke regulert i skatteloven og er ikke entydig klarlagt etter gjeldende rett. Det er imidlertid

klart at formelle kriterier som hvor selskapet er stiftet eller registrert, ikke er avgjørende for om selskapet skal anses hjemmehørende i Norge. Det betyr at et selskap som er stiftet i utlandet etter en konkret vurdering kan anses hjemmehørende her, og motsatt; at et selskap som er stiftet i Norge etter omstendighetene kan anses ikke å være hjemmehørende her.

For *selskap som er stiftet i utlandet* er det lagt til grunn av Høyesterett at et utenlandsk selskap må anses skattemessig hjemmehørende i Norge dersom selskapet reelt sett må anses ledet fra Norge. Det må foretas en konkret vurdering hvor en særlig ser på hvor selskapets ledelse på styrenivå faktisk utøves. Ved vurderingen tas det utgangspunkt i de beslutninger som etter aksjelovgivningen skal tas av styret. Det er ikke tilstrekkelig at den daglige driften skjer i Norge. Slik aktivitet vil imidlertid kunne gi grunnlag for begrenset skatteplikt.

For *selskap som er stiftet i Norge* foreligger det ikke avgjørende rettspraksis. Finansdepartementet har i en uttalelse gitt anvisning på en noe bredere vurdering, hvor stedet for styrets ledelse bare er ett av flere momenter som tillegges vekt. I tillegg vurderes momenter som lokalisering av hovedadministrasjon og daglig ledelse, hvor generalforsamlingen holdes og om norsk aksjelovgivning får anvendelse på selskapet. Uttalelsen er kritisert i teorien, men er lagt til grunn i Lignings-ABC og dermed trolig også i ligningspraksis.

Selskap kan være skatterettslig hjemmehørende i flere land etter landenes interne lovgivning. Dersom Norge har inngått skatteavtale med det andre landet, vil skatteavtalen avgjøre hvor selskapet skal anses hjemmehørende. De fleste skatteavtalene Norge har inngått er basert på OECDs mønsteravtale. Artikkel 4 punkt 3 gir anvisning på at selskapet i så fall skal anses å være hjemmehørende der hvor selskapet har sin effektive ledelse (place of effective management). I kommentarene til artikkel 4 er det uttalt: «*The place of effective management is the place where key management and commercial decisions that are necessary for the conduct of the entity's business as a whole are in substance made*». Det er antatt at dette i stor grad sammenfaller med vurderingen av når et selskap stiftet i utlandet er hjemmehørende i Norge.

Selskap som ikke er hjemmehørende i Norge kan likevel ha såkalt begrenset skatteplikt til Norge. Skatteplikten omfatter inntekt av fast eiendom eller løsøre som vedkommende eier eller rår over i riket, og inntekt av virksomhet som vedkommende utøver eller deltar i og som drives her eller bestyres herfra. Begrunnelsen for slik skat-

teplikt er at noen typer inntekter har slik nær tilknytning til Norge at det er naturlig at de skattlegges her.

Et selskap som har begrenset skatteplikt til Norge, vil som regel også være skattepliktig til landet der selskapet er hjemmehørende for den inntekten som omfattes av begrenset skatteplikt i Norge (dersom dette landet bygger på et globalinntektsprinsipp). Hjemstaten vil normalt gi kredit for skatten betalt i Norge for å unngå dobbeltbeskatning. Foreligger det en skatteavtale

med hjemlandet, vil beskatningsretten og plikten til å unngå dobbeltbeskatning være regulert i skatteavtalen.

## 2.4 Direkte skatter

### 2.4.1 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser

Tabell 2.5 viser skattesatser, fradrag og beløpsgrenser for 2014.

Tabell 2.5 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser

	2014-regler
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>	
Personer <sup>1</sup> .....	27 pst.
Bedrifter <sup>2</sup> .....	27 pst.
<i>Toppskatt</i>	
Trinn 1	
Innslagspunkt .....	527 400 kr
Sats <sup>3</sup> .....	9,0 pst.
Trinn 2	
Innslagspunkt .....	857 300 kr
Sats .....	12,0 pst.
<i>Trygdeavgift</i>	
Nedre grense for å betale trygdeavgift .....	39 600 kr
Opptrappingssats .....	25,0 pst.
Sats	
Lønnsinntekt .....	8,2 pst.
Fiske, fangst og barnepass <sup>4</sup> .....	8,2 pst.
Annen næringsinntekt .....	11,4 pst.
Pensjonsinntekt mv. ....	5,1 pst.
<i>Arbeidsgiveravgift<sup>5</sup></i>	
Sone I .....	14,1 pst.
Sone Ia <sup>6</sup> .....	14,1 pst.
Sone II .....	10,6 pst.
Sone III .....	6,4 pst.
Sone IV .....	5,1 pst.
Sone IVa .....	7,9 pst.
Sone V .....	0,0 pst.

Tabell 2.5 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser

	2014-regler
<i>Høyeste effektive marginale skattesatser</i>	
Lønnsinntekt ekskl. arbeidsgiveravgift .....	47,2 pst.
Lønnsinntekt inkl. arbeidsgiveravgift.....	53,7 pst.
Pensjonsinntekt <sup>7</sup> .....	44,1 pst.
Primærnæringsinntekt <sup>4</sup> .....	50,4 pst.
Annen næringsinntekt .....	50,4 pst.
Utbytte og uttak (eierinntekt) <sup>8</sup> .....	46,7 pst.
<i>Personfradrag</i>	
Klasse 1 .....	48 800 kr
Klasse 2 .....	72 000 kr
<i>Minstefradrag i lønnsinntekt</i>	
Sats.....	43,0 pst.
Nedre grense .....	4 000 kr
Øvre grense <sup>9</sup> .....	84 150 kr
<i>Minstefradrag i pensjonsinntekt</i>	
Sats.....	27,0 pst.
Nedre grense .....	4 000 kr
Øvre grense.....	70 400 kr
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt<sup>10</sup></i> .....	31 800 kr
<i>Særfradrag for uførhet mv.</i> .....	32 000 kr
<i>Særfradrag for enslige forsørgere.</i> .....	48 804 kr
<i>Særskilt skattefradrag for pensjonister</i>	
Maksimalt beløp .....	30 000 kr
<i>Nedtrapping, trinn 1</i>	
Innslagspunkt .....	175 900 kr
Sats .....	15,3 pst.
<i>Nedtrapping, trinn 2</i>	
Innslagspunkt .....	266 900 kr
Sats.....	6,0 pst.
<i>Skattebegrensningsregelen for uførepensjonister mv.<sup>11</sup></i>	
Avtrappingssats .....	55,0 pst.

Tabell 2.5 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser

	2014-regler
Skattefri nettoinntekt	
Enslig .....	131 400 kr
Gift <sup>12</sup> .....	120 800 kr
Formuestillegget	
Sats .....	1,5 pst.
Enslig .....	200 000 kr
Gift .....	100 000 kr
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>	
Klasse 1 .....	15 000 kr
Klasse 2 .....	15 000 kr
<i>Sjømannsfradraget</i>	
Sats .....	30,0 pst.
Øvre grense .....	80 000 kr
<i>Fiskerfradraget</i>	
Sats .....	30,0 pst.
Øvre grense .....	150 000 kr
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk mv.</i>	
Inntektsuavhengig fradrag .....	63 500 kr
Sats utover inntektsuavhengig fradrag .....	38,0 pst.
Maksimalt samlet fradrag .....	166 400 kr
<i>Særfradrag for store sykdomsutgifter<sup>13</sup></i>	
Nedre grense .....	9 180 kr
<i>Maksimalt årlig fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning</i>	15 000 kr
<i>Frادrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>	
Sats per km. ....	1,50/0,70 kr
Nedre grense for fradraget .....	15 000 kr
<i>Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner. ....</i>	16 800 kr
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv. ....</i>	3 850 kr
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>	
Sats for skattefradrag .....	20,0 pst.
Maksimalt årlig sparebeløp .....	25 000 kr
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen .....	200 000 kr
<i>Foreldrefradrag for legitimerte utgifter til pass og stell av barn</i>	
Øvre grense	
Ett barn .....	25 000 kr
Tillegg per barn utover det første .....	15 000 kr
<i>Skattefri kilometergodtgjørelse ved yrkeskjøring med privatbil</i>	
Sats per kilometer til og med 10 000 km .....	4,05 kr
Sats per kilometer over 10 000 km .....	3,45 kr



Tabell 2.5 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser

	2014-regler
<i>Formuesskatt</i> <sup>14</sup>	
Kommune	
Innslagspunkt .....	1 000 000 kr
Sats .....	0,7 pst.
Stat	
Innslagspunkt .....	1 000 000 kr
Sats .....	0,3 pst.
<i>Avskrivningssatser</i>	
Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.) .....	30 pst.
Saldogruppe b (ervervet forretningsverdi) .....	20 pst.
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.) .....	20 pst.
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.) <sup>15</sup> .....	20 (30) pst.
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.) .....	14 pst.
Saldogruppe f (fly, helikopter) .....	12 pst.
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak) .....	5 pst.
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) <sup>16,17</sup> .....	4 (6/10) pst.
Saldogruppe i (forretningsbygg) .....	2 pst.
Saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg) . . .	10 pst.

- <sup>1</sup> For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 23,5 pst. i 2014.
- <sup>2</sup> Særskatten for petroleumsvirksomhet og grunnrenteskatten for vannkraftanlegg er henholdsvis 51 og 31 pst. i 2014.
- <sup>3</sup> For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 7 pst. i trinn 1.
- <sup>4</sup> Næringsdrivende innenfor fiske og fangst samt barnepass i eget hjem (barn under 12 år eller med særlig behov for omsorg og pleie) har 8,2 pst. trygdeavgift på næringsinntekten. Lavere trygdeavgiftssats for fiske og fangst har sammenheng med at disse næringene betaler produktavgift som blant annet skal dekke differansen mellom 8,2 pst. og 11,4 pst. trygdeavgift.
- <sup>5</sup> Nytt EØS-regelverk for regional statsstøtte trer i kraft 1. juli 2014. I den forbindelse kan systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift bli justert for 2014.
- <sup>6</sup> I sone Ia skal det betales arbeidsgiveravgift med en sats på 10,6 pst. inntil differansen mellom det foretaket faktisk betaler i arbeidsgiveravgift, og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift med en sats på 14,1 pst., er lik fribeløpet. For 2014 er fribeløpet 450 000 kroner per foretak. For veitransportforetak i sone Ia er fribeløpet 225 000 kroner.
- <sup>7</sup> For uførepensjonister mv. som skatter etter skattebegrensningsregelen, kan den høyeste effektive marginale skattesatsen bli opptil 55 pst.
- <sup>8</sup> Inkludert 27 pst. selskapsskatt.
- <sup>9</sup> Summen av minstefradraget i lønnsinntekt og minstefradraget i pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget i lønnsinntekt, dvs. 84 150 kroner.
- <sup>10</sup> Skattyter som kun har lønnsinntekt, får det høyeste av minstefradraget i lønnsinntekt og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt.
- <sup>11</sup> Skattebegrensningsregelen gjelder også enslige forsørgere, men kun dersom de mottar overgangsstonad. Skattebegrensningsregelen ble fjernet for nye mottakere av overgangsstonad fra 2014.
- <sup>12</sup> Gifte uføre som mottar ektefelle tillegg, har en skattefri nettoinntekt som tilsvarer det dobbelte av den skattefrie nettoinntekten for øvrige gifte, dvs. 241 600 kroner for 2014.
- <sup>13</sup> Særfradraget for store sykdomsutgifter videreføres med 2013-regler.
- <sup>14</sup> Innslagspunktene er for enslige skattytere. For ektefeller, som lignedes under ett for felles formue, er innslagspunktene det dobbelte av hva tabellen viser.
- <sup>15</sup> Det er innført 10 pst. startavskrivning for driftsmidler i saldogruppe d fra 2014.
- <sup>16</sup> Bygninger med så enkel konstruksjon at brukstiden må antas å ikke overstige 20 år, kan avskrives med 10 pst. Satsen på 10 pst. gjelder også anlegg hvor brukstiden må antas å ikke overstige 20 år.
- <sup>17</sup> Husdyrbygg i landbruket kan avskrives med en forhøyet sats på 6 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

## 2.4.2 Beskatning av personer

### 2.4.2.1 Generelle regler for beskatning av personer

Inntektsskatten for personer beregnes på to ulike grunnlag. For det første ilegges det en flat skatt på 27 pst. på alminnelig inntekt. Denne satsen er 23,5 pst. for personer i Finnmark og Nord-Troms.

Skatteinntektene fra skatt på alminnelig inntekt for personer fordeles mellom staten, kommunene og fylkeskommunene. Skattesatsene for kommune- og fylkesskatt er maksimalt henholdsvis 11,4 pst. og 2,65 pst. Disse satsene benyttes med mindre kommunestyret eller fylkestinget vedtar lavere satser. I praksis har imidlertid alle kommuner og fylkeskommuner maksimale satser. Fellesskatt til staten utgjør 12,95 pst., med unntak av Finnmark og Nord-Troms der fellesskatten er 9,45 pst.

Alminnelig inntekt omfatter alle typer skattepliktig inntekt fra arbeid, virksomhet og kapital, og beregnes både for personlige skattepliktige og selskap. Alminnelig inntekt er et nettoinntektsbegrep, det vil si at det gis fradrag for kostnader som er pådratt til å erverve inntekten. Videre gis det fradrag for enkelte kostnader som ikke er knyttet direkte til inntektens ervervelse. Av særlig betydning er fradraget for rentekostnader, som gis uavhengig av låneformål og tilknytning til inntekten. Det gis også et personfradrag i alminnelig inntekt.

I tillegg til skatt på alminnelig inntekt, betaler personlige skattytere trygdeavgift og eventuell toppskatt av personinntekt. Personinntekt består av brutto arbeids- og pensjonsinntekt, uten fradrag av noen art. Personer med høy inntekt betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lav inntekt. Denne progresjonen sikres gjennom bunnfradrag og toppskatt. Høyeste marginalsatt på lønn uten arbeidsgiveravgift er 47,2 pst. Dersom arbeidsgiveravgiften inkluderes, øker høyeste marginalsatt til 53,7 pst.

#### Lønnstakere

Lønnsinntekt inngår både i alminnelig inntekt og personinntekt. Som alternativ til fradrag for de faktiske kostnadene knyttet til lønnsinntekt ved beregning av alminnelig inntekt, gis skattyter anledning til å velge et minstefradrag. Minstefradraget er etter hvert blitt så stort at det normalt vesentlig overstiger de faktiske kostnadene som skattyter har hatt, og således reduserer den effektive beskatningen av lønnsinntekt. Størrelsen på minstefradraget skyldes i stor grad at det har vært benyttet som et fordelingspolitisk virkemiddel i

flere tiår. I tillegg gis det en rekke særskilte fradrag. Fradragene er omtalt i avsnitt 2.4.2.4.

Personinntekt ilegges trygdeavgift og eventuell toppskatt. Trygdeavgiften er 5,1 pst. for pensjonsinntekt, 8,2 pst. for lønnsinntekt og beregnet personinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske og 11,4 pst. for annen beregnet personinntekt. Trygdeavgiften gjelder fra første krone, men det skal ikke betales trygdeavgift før personinntekten overstiger 39 600 kroner. På inntekt ut over dette beløpet betales trygdeavgift etter en opptrapings-sats på 25 pst., inntil trygdeavgiften utgjør 8,2 pst. av hele inntekten.

Toppskatten er 9 pst. i trinn 1 og gjelder for personinntekt over 527 400 kroner. For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 7 pst. Trinn 2 i toppskatten gjelder for personinntekt over 875 300 kroner og satsen er 12 pst.

Høyeste marginale skattesats på lønnsinntekt er 47,2 pst. (27 pst. (alminnelig inntekt) + 8,2 pst. (trygdeavgift) + 12 pst. (toppskatt)).

Alle som har ansatte, plikter å betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse som utbetales til ansatte. Arbeidsgiveravgiften beregnes i all hovedsak på samme grunnlag som trygdeavgiften (det vil si brutto lønn uten noen fradrag). Arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert og er inndelt i fem soner med satser på:

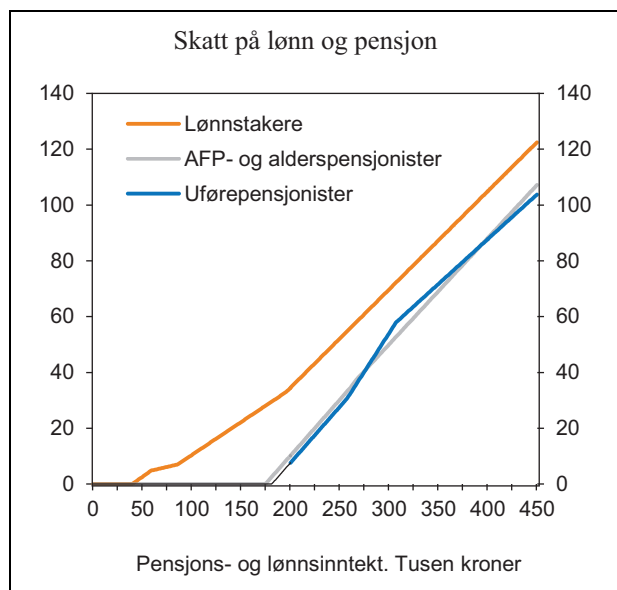
- 14,1 pst. i sone I og Ia
- 10,6 pst. i sone II
- 6,4 pst. i sone III
- 5,1 pst. i sone IV
- 7,9 pst. i sone IVa
- 0 pst. i sone V

Høyeste marginale skattesats på lønnsinntekt inkludert arbeidsgiveravgift er 53,7 pst.

#### Pensjonister

Pensjonister og trygdede skatlegges i utgangspunktet på samme måte som lønnstakere. Trygdeavgiften på pensjonsinntekter er imidlertid 5,1 pst., slik at høyeste marginalsattesats på pensjonsinntekter er 44,1 pst. mot 47,2 pst. for lønnstakere. På den annen side er minstefradraget noe lavere for pensjonsinntekt enn for lønn.

Det gis et særskilt skattefradrag for pensjonsinntekt for AFP- og alderspensjonister. Det sikrer at pensjon tilsvarende minstepensjon er skattefri, og at det over dette nivået betales mindre skatt av pensjon enn lønn. Skattefradraget avtrappes mot pensjonsinntekt over minstepensjon, slik at differansen mellom skatt på pensjon og lønn blir mindre ettersom pensjonsinntekten stiger.



Figur 2.3 Skatt på ulike inntektsnivå for henholdsvis lønnstakere, AFP- og alderspensjonister og uførepensjonister med 2014-regler.<sup>1</sup> Tusen kroner

<sup>1</sup> Det er forutsatt at skattyterne er enslige og lignede i klasse 1, at de kun har henholdsvis lønn og pensjon og ikke har fradrag utover standard fradrag.

Kilde: Finansdepartementet.

Uførepensjonister får et særfradrag for uførhet i alminnelig inntekt. Det gjelder videre en skattebegrensningsregel for uførepensjonister med mer enn 2/3 uføregrad og for mottakere av enkelte behovsprøvde ytelser, blant annet enslige forsørgere som mottar overgangsstønad. Regelen medfører at inntekt på om lag minstepensjonsnivå er skattefri. Inntekter over dette, inkludert et formuestillegg, skattlegges med en sats på 55 pst., slik at fordelene trappes ned inntil det lønner seg å bli skattlagt etter ordinære skatteregler. Stortinget har vedtatt at ny uføretrygd skal innføres fra 2015. Den nye uføretrygden skal skattlegges tilsvarende lønnsinntekt, dvs. at særfradrag for uførhet og skattebegrensning for uføre avvikles. Figur 2.3 gir en oversikt over skatt på ulike inntektsnivåer for lønnstakere, AFP- og alderspensjonister og uførepensjonister med 2014-regler.

#### 2.4.2.2 Skatt på kapitalavkastning

##### Renter mv.

Renteinntekter og annen løpende avkastning av sparekapital inngår i alminnelig inntekt og skattlegges med 27 pst. Renteutgifter kommer fullt ut til fradrag i det samme grunnlaget.

#### Bolig og fritidsbolig

Gevinst ved salg av fast eiendom er i utgangspunktet skattepliktig som alminnelig inntekt. Salg av egen bolig er likevel fritatt for skatt hvis eieren har eid boligen mer enn ett år før salget, og har brukt den som bolig i minst ett av de to siste årene. Dette gjelder selv om midlene ikke reinvesteres i ny bolig. Tilsvarende er tap kun fradragsberettiget dersom gevinsten ville vært skattepliktig. De fleste boliggevinster vil derfor være skattefrie. Tilsvarende regler gjelder for fritidsbolig, men eierkravet er fem år og brukskravet er fem av de siste åtte år. Det gjelder også særlig gunstige regler for utleie av egen bolig.

#### Aksjeinntekter

Utbytte og gevinster fra aksjeselskap, allmennaksjeselskap og likestilt selskap og sammenslutning skattlegges etter aksjonærmodellen.

Utbytte omfatter enhver utdeling som innebærer en vederlagsfri overføring av verdier fra selskap til aksjonær. Utbytte omfatter ikke tilbakebetaling av innbetalt aksjekapital, herunder overkurs eller utbetaling ved likvidasjon av aksjeselskap eller allmennaksjeselskap.

Utbytte som overstiger et skjermingsfradrag, skattlegges som alminnelig inntekt på eierens hånd. Skjermingsfradraget beregnes i utgangspunktet som aksjens kostpris multiplisert med en skjermingsrente. Skjermingsrenten skal gjenspeile renten etter skatt på en risikofri investering. Det er dermed avkastning utover det man kan oppnå ved en alternativ, risikofri plassering av kapitalen, som ilegges utbytteskatt.

Dersom utbytte er lavere enn skjermingsfradraget, legges ubenyttet skjermingsfradrag til skjermingsgrunnlaget for neste år. I praksis betyr dette at ubenyttet skjermingsfradrag framføres med rente. Ubenyttet skjermingsfradrag følger den enkelte aksje og kan ikke trekkes fra i inntekter fra andre aksjer.

Ved realisasjon av aksjer vil gevinst være skattepliktig som alminnelig inntekt og tap være fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Eventuell ubenyttet skjerming kan trekkes fra i gevinst. Er ubenyttet skjerming større enn gevinsten, går resten av det ubenyttede skjermingsfradraget tapt.

#### 2.4.2.3 Skatt på næringsinntekt

Eiere av enkeltpersonforetak skattlegges etter foretaksmodellen, mens deltakere i deltakerlig-

nede selskap (ansvarlig selskap, kommandittselskap mv.) skattlegges etter deltakermodellen. Det prinsipielle utgangspunktet for begge modellene er det samme som for skattlegging av aksjeinntekter, dvs. at inntekter som ligger innenfor risikofri avkastning av den investerte kapitalen (slike inntekter tilsvarer skjermingsfradraget), bare skal skattlegges som alminnelig inntekt. Inntekt utover skjermingsfradraget skal derimot ekstrabeskattes etter nærmere regler.

Deltakerne skattlegges løpende for sin andel av overskuddet i det deltakerlignede selskapet som alminnelig inntekt. I tillegg skattlegges utdelt selskapsoverskudd over skjermingsfradraget på nytt som alminnelig inntekt på personlige deltakeres hånd. Deltakermodellen er i det alt vesentlige utformet på samme måte som i aksjonærmodellen.

Inntekt fra enkeltpersonforetak utover skjermingsfradraget skattlegges løpende som beregnet personinntekt, og ilegges toppskatt og trygdeavgift. Løpende beskatning av inntekt utover skjermingsfradraget avviker således fra aksjonærmodellen og deltakermodellen hvor slik ekstrabeskatning først skjer ved utbytte eller realisasjon. Denne forskjellen må ses i sammenheng med at enkeltpersonforetak ikke er egne rettssubjekter. En utdeling av midler vil derfor kun være overføring av midler innenfor eierens egen økonomi.

Trygdeavgiften på arbeidsgodtgjørelse i deltakerlignet selskap og beregnet personinntekt for selvstendig næringsdrivende er 11,4 pst. Dette er høyere enn trygdeavgiften på lønnsinntekt. På den annen side betales det ikke arbeidsgiveravgift på disse inntektene. Samtidig har deltakere og selvstendig næringsdrivende i en del tilfeller lavere sosiale ytelser enn lønsmottakere. Næringsdrivende fiskere betaler trygdeavgift etter lav sats (som lønnskakere), men ilegges i tillegg en produktavgift.

Det er videre enkelte særregler både for inntektsbeskatningen og formuesbeskatningen av jordbruk og skogbruk. Blant annet gis det et eget fradrag på maksimalt 166 400 kroner i alminnelig inntekt av jord- og hagebruk. For skogbruken er det en egen ordning med rett til fradrag for avsetning til skogfond. Når midlene fra skogfondet brukes til skogkultur og andre avvirkningsfremmende tiltak i skogen, tas bare 15 pst. av det frigitte beløpet til inntekt. Videre fastsettes inntekten av skogbruk som gjennomsnittet av inntekten siste fem kalenderår.

#### 2.4.2.4 Sentrale fradrag i skatt og inntekt for personer

##### *Personfradrag*

Personlige skattytere gis personfradrag i alminnelig inntekt. For 2014 er personfradraget på 48 800 i klasse 1 og 72 000 i klasse 2.

##### *Minstefradrag*

Skattytere med lønnsinntekter får et minstefradrag i alminnelig inntekt. Minstefradraget gis med 43 pst. av lønnsinntekt for 2014, med en nedre grense på 4 000 kroner og en øvre grense på 84 150. For pensjoner utgjør fradraget 27 pst. med en nedre grense på 4 000 kroner og en øvre grense på 70 400 kroner. Minstefradraget er et standardisert fradrag som skal omfatte ulike kostnader knyttet til arbeids- og pensjonsinntekt. Hvis de faktiske kostnadene overstiger minstefradraget, kan skattyter i stedet kreve fradrag for disse.

##### *Særskilt fradrag i arbeidsinntekt (lønsfradraget)*

Et alternativ til det ordinære minstefradraget er det særskilte fradraget i arbeidsinntekt mv. Dette fradraget i lønnsinntekt er på 31 800 kroner for 2014 og gjelder hvis skattyter ikke har pensjonsinntekt. Det virker som en særskilt nedre grense i minstefradraget som kun gjelder lønnsinntekter.

##### *Foreldrefradrag*

Det gis et fradrag i alminnelig inntekt for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn på inntil 25 000 kroner per år for ett barn. Fradragsgrensen økes med 15 000 kroner for hvert barn ut over det første. Som barn regnes barn som er under 12 år i inntektsåret.

##### *Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted*

Det gis fradrag for beregnede utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted på 1,50 kroner per km inntil 50 000 km og 0,70 kroner per km for overskytende. Fradraget er begrenset til den del av beløpet som overstiger 15 000 kroner, og gis ikke for den del av reiselengden som overstiger 75 000 km i året.

##### *Fradrag for pendlerutgifter*

Skattyter som på grunn av sitt arbeid må bo utenfor sitt hjem, kan kreve fradrag for merkostnader knyttet til fraværet. Det gis fradrag for kost og

losji etter nærmere fastsatte satser, eller for godtgjorte faktiske kostnader dersom disse er større. Det gis også fradrag for reisekostnader ved besøk i hjemmet.

#### *Fradrag for bidrag til frivillige organisasjoner*

Det gis fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner på inntil 16 800 kroner. Organisasjonen må ikke ha erverv til formål, må drive virksomhet innenfor visse definerte områder, ha nasjonalt omfang og ha sete her i landet eller i en annen EØS-stat. Det er en forutsetning at gaven utgjør minst 500 kroner i det året gaven blir gitt.

#### *Fradrag for fagforeningskontingent*

Lønnstakere og aktive fiskere kan kreve fradrag for kontingent til landsomfattende arbeidstakerorganisasjon som har forhandlingsrett eller har inngått tariffavtale på vegne av medlemmene. Fradraget er begrenset til 3 850 kroner.

#### *Særskilte fradrag for bosatte i Nord-Troms og Finnmark*

Skattytere bosatt i Finnmark og Nord-Troms har rett til et særskilt fradrag i alminnelig inntekt på 15 000 kroner.

#### *Sjømanns- og fiskerfradrag*

Sjøfolk og fiskere kan kreve et særskilt fradrag med inntil 30 pst. av inntekten, begrenset oppad til 80 000 kroner for sjøfolk og 150 000 kroner for fiskere. Hovedvilkåret for fradraget er at skattyteren har arbeidet minst 130 dager i inntektsåret på skip i fart eller minst 130 dager i året med fiske som hovedbeskjeftigelse.

#### *Fradrag for premie til tjenestepensjonsordning*

Arbeidstaker kan trekke fra sin andel av innbetalinger til pensjonsordninger i arbeidsforhold.

#### *Innskudd til egen pensjonsordning*

Innbetalinger til individuell pensjonsavtale IPS kan fradras i alminnelig inntekt. Fradraget kan ikke overstige 15 000 kroner.

#### *Gjeldsrenter*

Alle skattytere har som hovedregel fradrag for gjeldsrenter.

#### *Særfradrag for enslige forsørgere*

Det gis særfradrag for enslige forsørgere fra og med den måneden skattyter mottar utvidet barne-trygd. Fradraget utgjør 48 804 kroner.

#### *Boligsparing for ungdom (BSU)*

Gjennom BSU-ordningen (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 25 000 kroner per år, maksimalt 200 000 kroner samlet. BSU-ordningen kan benyttes til og med det året skattyteren fyller 33 år. Det oppsparte beløpet kan kun benyttes ved kjøp av, eller nedbetaling av gjeld på ny bolig.

#### *Underskudd*

Underskudd som oppstår i næring eller virksomhet, kan trekkes fra i inntekten fra andre næringer eller inntektskilder. En skattyter som både driver næring og er lønsmottaker, kan dermed trekke fra et eventuelt underskudd i næringen i lønnsinntekten.

### **2.4.3 Bedriftsbeskatning**

#### *2.4.3.1 Utgangspunkter*

Virksomhetsinntekt og tilknyttede kostnader inngår i grunnlaget for alminnelig inntekt. Fra 2014 beskattes alminnelig inntekt med en skattesats på 27 pst.

Normalt kan underskudd fra en inntektskilde fradras i overskudd fra andre inntektskilder skattyter måtte ha. Har skattyter samlet sett et underskudd, kan dette normalt framføres til fradrag i senere års inntekt. Framføringsretten er ikke tidsbegrenset.

Skattemessig underskudd i et aksjeselskap og allmennaksjeselskap kan på nærmere vilkår benyttes til å utligne overskudd i et annet konsernselskap gjennom bruk av konsernbidrag. Konsernbidrag regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren i samme inntektsår som det er fradragberettiget for giveren. Et vilkår for å yte konsernbidrag er at selskapene tilhører samme konsern etter reglene i aksjelovgivningen, og at morselskapet eier mer enn ni tideler av aksjene i datterselskapet samt har en tilsvarende del av stemmene som kan avgis på generalforsamlingen. Utenlandsk selskap hjemmehørende i land innenfor EØS kan motta og yte konsernbidrag forutsatt at selskapet har begrenset skatteplikt hit og at det

mottatte konsernbidraget er skattepliktig inntekt i Norge for mottakeren.

#### 2.4.3.2 Særregler om inntekt og fradrag

##### *Aksjeinntekter og tap mv.*

Aksjeselskap og selskap som er skattemessig likestilt med aksjeselskap omfattes av fritaksmetoden. Det innebærer at disse selskapene som hovedregel unntas fra skatt på utbytte og gevinst på aksjer mv., samtidig som det ikke gis fradrag for tilsvarende tap.

Inntekter som unntas fra beskatning etter fritaksmetoden, er i hovedsak gevinst og utbytte fra eierandeler i selskap som omfattes av fritaksmetoden som subjekt. I tillegg omfattes gevinst ved realisasjon av finansielle instrumenter med eierandeler i selskap som omfattes av fritaksmetoden som underliggende objekt. Gevinst ved realisasjon av andel i deltakerlignet selskap er også normalt unntatt fra beskatning, men med visse særregler.

Fritaksmetoden omfatter også utbytte fra og gevinst og tap på salg av andel i tilsvarende utenlandsk selskap. For inntekter fra selskap hjemmehørende i lavskatteland i EØS, er det et krav at selskapet må være reelt etablert og drive reell økonomisk virksomhet for at fritaksmetoden skal gjelde. Er selskapet hjemmehørende utenfor EØS må skattyteren ha hatt en eierandel på minst 10 pst. sammenhengende de to siste årene for at inntekter skal omfattes av fritaksmetoden (for utbytte kan toårsperioden også oppfylles etter utbetalingen, forutsatt at øvrige vilkår var oppfylt). Tap er fradragsberettiget hvis skattyter ikke på noe tidspunkt de to siste årene har hatt en eierandel på 10 pst. eller mer. Inntekter (eller tap ved realisasjon) knyttet til eierandeler i selskap hjemmehørende i lavskatteland utenfor EØS er ikke omfattet av fritaksmetoden.

##### *Avskrivninger*

Visse kostnader kan ikke fradragsføres direkte, men skal i stedet aktiveres. Dette gjelder typisk kjøp av mer varige driftsmidler. Er disse gjenstand for verdiforringelse på grunn av slit og elde, kan skattyter på visse vilkår kreve fradrag for avskrivninger. Dette gjelder både fysiske og immaterielle gjenstander. Følgende gjenstander avskrives etter en saldometode, som betyr at eieren hvert år gis fradrag for en viss prosentandel av investeringskostnaden som ikke er avskrevet tidligere

(med andre ord er avskrivningene størst i begynnelsen av levetiden):

- a. kontormaskiner og lignende – 30 pst.
- b. ervervet forretningsverdi – 20 pst.
- c. vogntog, lastebiler, busser, varebiler, drosjebiler og kjøretøyer for transport av funksjonshemmede – 20 pst.
- d. personbiler, traktorer, maskiner, redskap, instrumenter, inventar, mv. – 20 pst.
- e. skip, fartøyer, rigger mv. – 14 pst.
- f. fly, helikopter – 12 pst.
- g. anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak, og slike driftsmidler benyttet i annen virksomhet – 5 pst.
- h. bygg og anlegg, hoteller, losjehus, bevertningssteder mv. – 4 pst.
- i. forretningsbygg – 2 pst.
- j. fast teknisk installasjon i bygninger – 10 pst.

I tillegg gis skattyter rett til en forhøyet avskrivningssats på inntil 10 pst. for bygg og anlegg (gruppe h) som antas å ha en brukstid på 20 år eller mindre.

I 2014 ble det innført startavskrivninger på 10 pst. for maskiner og andre driftsmidler i saldo-gruppe d. Startavskrivninger innebærer at nye driftsmidler i saldo-gruppe d får en særskilt ekstra avskrivning på 10 pst., slik at avskrivningssatsen blir 30 pst. det første året.

Gjenstander som inngår i gruppe a til d avskrives under ett. I gruppene e til i føres hvert enkelt driftsmiddel på egen saldo. Driftsmidler i gruppe j skal avskrives under ett for hver bygning.

Driftsmiddel med kortere brukstid enn tre år eller lavere kostpris enn 15 000 kroner kan imidlertid fradragsføres i anskaffelsesåret.

Særskilte driftsmidler i vannkraftanlegg og produksjonsinnretninger mv. på norsk sokkel avskrives lineært etter egne regler.

Også tidsbegrensede rettigheter kan avskrives med like store beløp over driftsmidlets levetid. For øvrig gis det fradrag for avskrivning av annet immaterielt driftsmiddel enn forretningsverdi bare hvis verdifallet er åpenbart. Etter praksis kan likevel skattyter som godtgjør at et immaterielt driftsmiddel har begrenset økonomisk levetid, avskrive objektet ved fordeling av kostpris over den antatte levetiden.

##### *Skattefunn*

Gjennom Skattefunn får næringslivet et ekstra skattefradrag for kostnader til forskning og utvikling (FoU) knyttet til prosjekter godkjent av Nor-

ges forskningsråd. Skattemyndighetene kontrollerer oppgitte kostnader og samlet offentlig støtte til foretaket etter skattereglene og statsstøttereguleringen. Dersom skattefradraget er høyere enn utlignet skatt for skattyteren, blir det overskytende beløpet utbetalt fra staten i forbindelse med skatteoppgjøret.

Det beregnede skattefradraget er begrenset til 20 pst. av berettigede kostnader til FoU for små og mellomstore foretak (SMB), og 18 pst. for øvrige foretak. Fra 2014 er fradraggrunnlaget per foretak maksimalt 8 mill. kroner for egenutført FoU og maksimalt 22 mill. kroner for summen av egenutført FoU og innkjøp fra godkjente FoU-institusjoner.

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2015 foreslått endringer i Skattefunn-ordningen, se Prop. 1 LS (2014–2015) punkt 5.2.

#### 2.4.3.3 Regler om justering av inntekt og fradrag mv.

##### *Internprising*

Med internprising menes prising av transaksjoner mellom nærstående parter. Som oftest siktes det til transaksjoner mellom mor- og datterselskap eller mellom søsterselskap i et konsern, men også andre nærstående forhold kan omfattes. Internprisingsspørsmål oppstår også når inntekter og kostnader skal fordeles mellom hovedkontor og fast driftssted etter OECDs mønsteravtale artikkel 7.

Ved transaksjoner mellom uavhengige parter vil vilkårene som avtales, herunder pris, bestemmes av markedet. Fra et flernasjonalt foretaks synspunkt utgjør konsernet som helhet én økonomisk enhet, men skattemessig anser både Norge og de fleste andre land hvert enkelt selskap i konsernet som separate og selvstendige skatte- og rettssubjekter. Et flernasjonalt foretak vil, på lik linje med enkeltstående selskap, ha et ønske om profittmaksimering, og det er det samlede inntekts- og kostnadsnivået som er avgjørende for konsernet. Et flernasjonalt foretak vil dermed ha et insitament til å etablere en konsernstruktur som gir lavest mulig samlet skattebelastning. Det kan derfor ikke automatisk legges til grunn at pris og vilkår på transaksjoner mellom tilknyttede parter bestemmes av markedsforholdene på samme måte som i transaksjoner mellom uavhengige parter. Derfor er det nødvendig med regler som sikrer at pris og øvrige vilkår i en transaksjon mellom nærstående parter for skatteformål fastsettes på samme måte som mellom uavhengige parter. Dette kalles armlengdeprinsippet.

I en internasjonal sammenheng har internprising stor betydning både for skattytere og skattemyndighetene, fordi internprisene påvirker det enkelte selskapets inntekter og utgifter, og dermed også skattepliktig overskudd i forskjellige land. Forskjeller i skattesatser mv. vil gi insentiver til å fradragføre utgifter i høyskatteland og inntektsføre inntekter i lavskatteland, jf. avsnitt 3.4.

Internprising kan være en utfordring, både for skattytere og skattemyndigheter, i transaksjoner mellom selskap hjemmehørende i ulike land. Men også transaksjoner mellom selskap hjemmehørende i Norge kan være en utfordring, for eksempel dersom de er underlagt ulik skattlegging. I Norge er det særlig forskjellene i skattesats i land- og sokkelaktivitet, hhv. 27 og 78 pst, som gir insentiver til å flytte kostnader til sokkelskattegrunnlaget og inntekter til fastlandsregimet. Også særskattereglene for kraft- og rederivirksomhet, samt kommunal forretningsdrift og skattefrie institusjoner, kan gi insentiver til overskuddsflytting internt i Norge.

Armlengdeprinsippet er nedfelt i skatteloven § 13-1. Dersom skattyters formue eller inntekt er redusert på grunn av interessefelleskap med annen person, selskap eller innretning, kan inntekten eller formuen fastsettes ved skjønn som bygger på at interessefelleskapet ikke hadde foreligget. Bestemmelsen gjelder både mellom nærstående parter innad i Norge og hvis en part er hjemmehørende i utlandet.

I OECDs mønsteravtale er det gitt uttrykk for tilsvarende i artikkel 9 når det gjelder transaksjoner mellom nærstående foretak i grenseoverskridende tilfeller. Når det i transaksjoner mellom nærstående er avtalt vilkår som avviker fra de vilkår som ville blitt avtalt mellom uavhengige foretak, kan fortjeneste som skulle vært tilordnet et foretak i fravær av de avtalte vilkårene i transaksjonen, men som ikke er tilordnet dette foretaket på grunn av de avtalte vilkårene, tas opp til beskatning i den staten hvor foretaket er hjemmehørende. Med andre ord, prisfastsettelsen ved transaksjoner mellom nærstående foretak skal skje på samme vilkår som mellom uavhengige parter. Tilsvarende bestemmelse finnes også i FN's mønsteravtale artikkel 9.

Skatteloven § 13-1 gjelder ikke for transaksjoner innenfor samme enhet, som transaksjoner mellom hovedkontor og fast driftssted. Fastsetting av skattepliktig inntekt gjøres i utgangspunktet etter skattelovens alminnelige regler om inntekt og fradrag. Dersom det foreligger skatteavtale vil denne regulere fordelingen av beskatningsrett mellom hjemstat og kildestat til fortje-

neste fra faste driftssteder. I tilknytning til OECDs mønsteravtale artikkel 7 er det utviklet en metode for fordeling av inntekter og kostnader mellom hovedkontor og fast driftssted, såkalt Authorized OECD Approach (AOA).

Artikkel 7 og 9 i OECDs mønsteravtale danner grunnlaget for fordeling av beskatningsretten til virksomhetsinntekter som er omfattet av skatteavtale. Det er alminnelig internasjonal oppslutning om at armlengdeprinsippet er det mest egnede prinsipp for fordeling av skattegrunnlaget mellom land i grenseoverskridende transaksjoner mellom nærstående parter.

En bestemmelse tilsvarende artikkel 9 og artikkel 7 i OECDs modellavtale er inntatt i alle Norges skatteavtaler, i underkant av 90 avtaler. Norge er dermed folkerettslig forpliktet til å legge armlengdeprinsippet til grunn i grenseoverskridende transaksjoner mellom nærstående foretak i svært mange land. OECD har også utviklet retningslinjer for hvordan armlengdeprinsippet skal praktiseres av skattemyndighetene og flernasjonale foretak (OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations (TPG) July 2010). Formålet med retningslinjene er å sikre riktig tilordning av fortjeneste i transaksjoner mellom foretak med interessefelleskap. Disse retningslinjene er gitt virkning i norsk internrett. I tilfeller hvor det foreligger skatteavtale, skal det tas hensyn til TPG ved vurderingen av om det foreligger inntektsreduksjon. Bestemmelsen fastsetter videre at det i andre tilfeller (typisk transaksjoner med selskap hjemmehørende i land vi ikke har skatteavtale med eller transaksjoner mellom norske selskap) bør tas hensyn til TPG så langt de passer.

En nærmere omtale av reglene for internprising mv. er inntatt som vedlegg til denne utredningen.

### *Rentebegrensningsregel*

Med virkning fra inntektsåret 2014 er det innført en regel om begrensning av rentefradraget for lån mellom nærstående parter. Regelen innebærer at fradrag for rentekostnader som overstiger 30 pst. av en særskilt fastsatt resultatstørrelse, avskjæres. Det er bare fradrag for renter betalt til nærstående (interne renter) som eventuelt skal begrenses. Renter betalt til uavhengig tredjepart (eksterne renter) er ikke selv gjenstand for avskjæring, men kan fortrenge fradrag for interne renter.

Ved beregning av rentefradragsrammen tas det utgangspunkt i skattyterens alminnelige inn-

tekt (eller årets underskudd) før eventuell begrensning i rentefradraget. Netto rentekostnader og skattemessige avskrivninger skal tilbakeføres i dette grunnlaget. Rammen for rentefradraget skal utgjøre 30 pst. av denne resultatstørrelsen. Beregningsgrunnlaget innebærer en skattemessig tilnærming til det regnskapsmessige resultatet EBITDA (Earnings before interest, tax and depreciation/amortization – Resultat før renter, skatt og avskrivninger).

Netto rentekostnader omfatter i utgangspunktet alle rentekostnader og renteinntekter som ligger innenfor det alminnelige skatterettslige rentebegrepet, herunder under- og overkurs ved låneopptak.

Interne renter omfatter rentekostnader betalt til nærstående person, selskap eller innretning. For å anses som nærstående part, kreves direkte eller indirekte eierskap eller kontroll med minst 50 pst. Nærstående part kan være hjemmehørende i Norge eller i utlandet. For å begrense omgåelsesmuligheter, er også renter på visse lån fra eksterne parter omfattet av regelen (såkalte «back-to-back»-lån og lån med sikkerhetsstillelse fra nærstående).

For å begrense de administrative byrdene for skattyterne og ligningsmyndighetene, gjelder det et terskelbeløp for rentefradragsbegrensningen på 5 mill. kroner pr selskap. Dersom samlede (eksterne og interne) netto rentekostnader i selskapet er 5 mill. kroner eller lavere, skal rentefradraget ikke begrenses. Dersom netto rentekostnader overstiger 5 mill. kroner, skal rentefradragsbegrensningen gjelde fullt ut.

Fradragsbegrensningen beregnes individuelt for hver enkelt skattyter. Avskåret rentefradrag kan framføres til fradrag i de ti påfølgende inntektsårene.

Regelen om begrensning av rentefradrag omfatter aksjeselskap og øvrige selskap og innretninger som lignes som eget skattesubjekt (selskapsligning). Videre omfattes deltakerlignede selskap og NOKUS-selskap, samt selskap og innretninger som har begrenset skatteplikt til Norge. Finansinstitusjoner er unntatt fra begrensningsregelen.

### *Omgåelsesregler*

Den ulovfestede omgåelsesregelen er et særskilt rettsgrunnlag som gir skattemyndighetene mulighet til å omklassifisere en disposisjon mv. for skatteformål. Normens funksjon er i praksis å trekke grensen mellom akseptabel skatteplanlegging og uakseptabel skatteomgåelse, og den supplerer



lovfestede skatteregler og generelle prinsipper for lovtolkning. Normens innhold utledes av høyesterettspraksis. Etter praksis fra Høyesterett skal vurderingen være todelt: Grunnvilkåret går ut på at det hovedsakelige formålet bak disposisjonen må ha vært å spare skatt. I flere saker har Høyesterett ordlagt seg på en måte som synes å kreve at skattemotivet er noe sterkere enn hva som rent språklig ligger i uttrykket «hovedsakelig». I Rt. 2007 s. 2009 *Hex* sier Høyesterett for eksempel at «den skatterettslige virkning [må] fremstå som den klart viktigste motivasjonsfaktor for skattyteren».

I tråd med nyere høyesterettspraksis skal skattyters motiv vurderes subjektivt, jf. blant annet Rt. 2006 s. 1232 *Telenor* («hva skattyteren antas å ha lagt vekt på»). I *Telenor*-dommen sier Høyesterett videre at hva «som har vært den viktigste motivasjonsfaktor, må avgjøres ut fra en samlet vurdering av de opplysninger som foreligger i saken». Det er derfor vanlige bevisbyrderegler som gjelder. Tidligere var skattyters subjektive forhold mer underordnet i normen, jf. blant annet Rt. 1999 s. 946 *ABB*: «lojalitetsvurderingen må foretas på objektivt grunnlag uavhengig av partenes subjektive forhold».

Videre er det et tilleggsvilkår at disposisjonen ut fra en *totalvurdering* må være stridende mot den aktuelle skatteregelens formål. I den seneste avgjørelsen om temaet, jf. Rt. 2014 s. 758, gjentar Høyesterett formuleringen fra *Dyvi*-dommen (Rt. 2012 s. 1888): *For at gjennomskjæring skal kunne foretas, kreves i tillegg at det ut fra en totalvurdering av disposisjonens virkninger (herunder dens forretningsmessige egenverdi), skattyters formål med disposisjonen og omstendighetene for øvrig fremstår som stridende mot skattereglenes formål å legge disposisjonen til grunn for beskatningen*. Disposisjonens virkninger (utover de rent skattemessige) vil ofte være sentrale ved vurderingen av om tilleggsvilkåret er oppfylt.

Ved siden av den ulovfestede omgåelsesreglen er det lovfestet en særskilt omgåelsesregel i skatteloven § 14-90 rettet mot skattemotivert utnyttelse av reglene om skattefri omorganisering.

#### 2.4.3.4 Særlige skatteregimer

##### *Petroleumsbeskatning*

Det foreligger en betydelig meravkastning (grunnrente) ved utvinning av olje og gass. Det er derfor innført en særskatt for inntekter fra petroleumsutvinning i tillegg til den ordinære over-

skuddsskatten. I 2014 var særskattesatsen i petroleumssektoren 51 pst.

Petroleumsbeskatningen bygger i utgangspunktet på reglene i skatteloven. Lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v. inneholder imidlertid enkelte særregler som fraviker eller som kommer i tillegg til de alminnelige skattereglene. Blant annet er det gitt særlige regler om avskrivning av kostnader til erverv av rørledning og produksjonsinnretning med de installasjoner som er en del av eller tilknyttet slik innretning. Videre verdsettes inntekter fra salg av råolje ved hjelp av administrativt fastsatte normpriser. Det gis fradrag for alle relevante driftskostnader, og letekostnader kan utgiftsføres direkte. I særskattegrunnlaget kan petroleumsselskapene kreve fradrag for en friinntekt, som skal skjerme alternativavkastningen på investeringene. Underskudd og ubenyttet friinntekt kan framføres med et rentetillegg. Dersom et selskap aldri får tilstrekkelig skattemessig overskudd, vil staten refundere skatteverdien av underskuddet ved opphør av virksomheten på norsk sokkel. Systemet er dermed utformet slik at selskapene har full sikkerhet for å få utnyttet skattefradragene.

##### *Kraftverksbeskatning*

Overskuddet i kraftforetak skattlegges som alminnelig inntekt, på samme måte som i andre foretak. Det beregnes i tillegg en skatt til staten på grunnrenten i vannkraftverk over en viss størrelse. I 2014 var grunnrenteskattesatsen 31 pst.

Som hovedregel beregnes grunnrenteinntekt fra kraftverk som en normert markedsverdi av kraftproduksjonen (faktisk produksjon multiplisert med spotmarkedspriser) fratrukket driftsutgifter, avskrivninger og friinntekt. Friinntekten beregnes som den risikofrie avkastningen av den nedskrevne verdien på driftsmidlene. Det er full sikkerhet for investeringsfradragene i grunnrenteskatten. Negativ grunnrenteinntekt i et kraftverk kan samordnes med positiv grunnrenteinntekt i andre kraftverk i samme skattekonsern. Videre utbetales skatteverdien av eventuell negativ grunnrenteinntekt etter samordning mellom kraftverk.

Kraftforetakene ilegges også en naturressurskatt til kommune og fylkeskommune på 1,3 øre per kWh. Naturressursskatt kan trekkes fra i selskapets skatt på alminnelig inntekt. I tillegg betaler kraftprodusentene konsesjonsavgift og (vanligvis) eiendomsskatt til vertskommunene samt at de må avstå konsesjonskraft.

### Rederibeskatning

Rederibeskattede selskap har fra og med inntektsåret 2007 skattefritak for skipsfartsinntekter og betaler kun en tonnasjeskatt. Tonnasjeskatten er en årlig avgift som beregnes på grunnlag av skipenes nettotonnasje, og satsen varierer med ulike tonnasjeintervaller. Satsen kan reduseres for skip mv. som tilfredsstillende miljøkrav fastsatt av Sjøfartsdirektoratet.

#### 2.4.3.5 Skattlegging av grenseoverskridende virksomhet mv.

##### Utflyttingsskatter

Skatteloven hjemler skattlegging av gevinst på *eiendel eller forpliktelse* som tas ut av norsk beskatningsområde. Bestemmelsene suppleres av enkelte spesialregler.

Begrepet «norsk beskatningsområde» innebærer ikke at det aktuelle objektet fysisk må finne seg i Norge, men at inntekter og kostnader tilknyttet eiendelen mv. er skattepliktig hit. Eiendeler som et norsk selskap eier i for eksempel Sverige vil derfor kunne være omfattet. Hvilke eiendeler som er skattepliktige til Norge reguleres av norske skatteregler om alminnelig og begrenset skatteplikt, sammenholdt med eventuelle skatteavtaler.

Fradrag for latent tap kan bare kreves av skattyter som er skattemessig hjemmehørende i Norge eller i en EØS-stat på uttakstidspunktet.

Skattepliktig gevinst (eller tap) anses innvunnet og tidfestet siste dag før uttaket.

For omsetningsgjenstander og immaterielle eiendeler forfaller skatten til betaling uten mulighet for utsettelse. Dette gjelder også ved flytting til en EØS-stat.

Skattyter som er hjemmehørende i Norge eller annen EØS-stat, gis rett til utsatt betaling av utlignet og forfalt skatt som utløses ved uttak av fysiske driftsmidler, finansielle eiendeler og forpliktelser fra norsk beskatningsområde. Det skal beregnes renter på skattebeløpet. I visse situasjoner kan skattemyndighetene kreve sikkerhetsstillelse for skattekravet.

EU-domstolen har i flere saker akseptert at en stat på visse vilkår kan skattlegge urealiserte gevinster ved uttak fra opprinnelsesstatens beskatningsområde til en annen medlemsstat.

Videre inneholder skatteloven regler om skattlegging av gevinst på eiendeler og forpliktelser mv. som utløses ved flytting av *selskap mv.* som medfører opphør av skatteplikt til Norge. Tap

behandles tilsvarende. Netto gevinst tas til inntekt siste dag før skatteplikten til Norge opphører, jf. skatteloven § 14-26. Ved utflytting av selskap mv. skal aksjene i selskapet anses realisert for aksjonærene, som beskattes for mottatt likvidasjonsutbytte.

Det skal ikke foretas gevinstbeskatning på eier- og selskapsnivå ved utflytting av selskap til normalskatteland innen EØS, og ved flytting til lavskatteland innen EØS der selskapet blir reelt etablert med reell økonomisk aktivitet i den andre EØS-staten. Reglene i skatteloven § 9-14 gjelder likevel eiendeler, rettigheter og forpliktelser som mister tilknytning til norsk beskatningsområde, jf. omtalen over.

I statsbudsjett for 2015 er det foreslått en ny betalingsordning for skatt på latente gevinster ved uttak av objekter fra norsk beskatningsområde, se Prop. 1 LS (2014–2015) kapittel 10. Også bestemmelsen om sikkerhetsstillelse er foreslått endret.

##### NOKUS-reglene

Skatteloven har særlige regler om beskatning av deltakere i norsk-kontrollerte utenlandske aksjeselskap og likestilte selskap eller sammenslutninger mv. som er hjemmehørende i lavskatteland (NOKUS-reglene). NOKUS-reglene er et utslag av residensprinsippet og et ønske om å motvirke skattemotivert kapitalflukt til lavskatteland. Reglene likebehandler norske skattyteres investeringer i Norge og lavskatteland (kapitaleksportnøytralitet).

NOKUS-reglene innebærer at norske deltakere skattlegges løpende for sine forholdsmessige andeler av inntekt opptjent i norsk-kontrollert selskap i lavskatteland. Det er NOKUS-deltakeren som, gjennom en nettoligningsmetode, er skattesubjekt. Norsk kontroll av utenlandsk selskap eller innretning anses som hovedregel å foreligge hvor minst halvparten av selskapets eller innretningens andeler eller kapital direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av norske skattytere. Som lavskatteland regnes land hvor den alminnelige inntektsskatt på selskapets eller innretningens samlede overskudd utgjør mindre enn to tredjedeler av skatten som ville blitt ilignet i Norge. NOKUS-reglene kommer ikke til anvendelse hvis selskapet mv. er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i et lavskatteland i EØS.

Skatteloven gir anvisning på hvordan inntekten fastsettes ved den løpende beskatningen av norske deltakere. Deltakerens inntekt settes til vedkommendes andel av selskapets eller innretningens overskudd eller underskudd fastsatt etter

reglene i norsk skattelovgivning som om selskapet eller innretningen var norsk skattyter. Andel av overskudd inngår i deltakerens alminnelige inntekt. Andel av underskudd må fremføres til fradrag i senere års inntekt fra selskapet, og kan ikke samordnes med deltakerens alminnelige inntekt fra andre kilder. I tilfeller hvor selskapet er hjemmehørende i et skatteavtaleland, kan NOKUS-beskatning bare gjennomføres hvis selskapets inntekter hovedsakelig er av passiv karakter.

Utdeling av utbytte til deltaker som er selskap er som utgangspunkt skattefritt. Utdeling av utbytte til personlig deltaker er derimot skattepliktig. Denne forskjellen er tilsiktet og tilsvarer behandlingen av utbytte for øvrig, jf. fritaksmetoden for selskapsaksjonærer og aksjonærmodellen for personlige aksjonærer.

## 2.5 Skatt på kapitalbeholdning

### 2.5.1 Formuesskatt

Personlige skattytere betaler formuesskatt på 1,0 pst. av skattepliktig nettoformue, dvs. bruttoformue fratrukket gjeld, over et bunnfradrag på 1 000 000 kroner i 2014. Ektefeller får hvert sitt bunnfradrag. Aksjeselskap og visse andre selskap mv. er fritatt fra formuesskatt.

Den skattemessige verdien av formueseiene skal i utgangspunktet være markedsverdi. Bolig og annen fast eiendom verdsettes imidlertid betydelig lavere enn markedsverdi. Næringseiendom utenom kraftverk, jordbruk og skogbruk verdsettes til 60 pst. av en beregnet markedsverdi. For primærbolig (boligen en bor i) er ligningsverdien i gjennomsnitt 25 pst. av en beregnet gjennomsnittlig markedsverdi, mens den er 60 pst. for sekundærboliger (boliger utover primærboligen som ikke er nærings- eller fritidseiendom). Nyoppført fritidsbolig verdsettes etter praksis i samsvar med nivået ellers i kommunen for sammenlignbare eiendommer og skal ikke settes høyere enn 30 pst. av kostpris. Ligningsverdien endres deretter ved generelle prosentvise justeringer. Verdsettelsen av fritidsboliger varierer trolig sterkt innen den enkelte kommune og mellom kommuner. Det er også gitt regler som skal sikre at ingen primærboliger eller fritidsboliger får høyere ligningsverdi enn 30 pst. av dokumentert markedsverdi. For næringseiendom og sekundærboliger er sikkerhetsventilen 72 pst.

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2015 foreslått endringer i formuesskatten, se Prop. 1 LS (2014–2015), blant annet at formuesskattesatsen reduseres og at verdsettelsesgrunnlaget for

næringseiendom og sekundærboliger (utover den første) økes til 80 pst. av markedsverdi.

### 2.5.2 Arveavgift

Arveavgiften ble fjernet med virkning fra og med inntektsåret 2014.

### 2.5.3 Eiendomsskatt

Det er opp til den enkelte kommune å skrive ut eiendomsskatt. Inntektene fra eiendomsskatten tilfaller kommunen. Eiendomsskatten er en objektsskatt, som blant annet betyr at gjeld mv. ikke blir hensyntatt.

Eiendomsskattesatsen skal være mellom 2 og 7 promille av eiendomsskattegrunnlaget. Eiendomsskattegrunnlaget fastsettes ved lokal taksering hvert 10. år. For bolig kan kommunene alternativt velge formuesgrunnlaget (jf. omtalen over) som utgangspunkt ved takseringen fra og med eiendomsskatteåret 2014. Kommunene kan benytte en reduksjonsfaktor ved verdsetting av alle eiendomsskattepliktige eiendommer. I tillegg kan kommunene fastsette et årlig bunnfradrag (fast kronebeløp) for bolig og fritidseiendom. Kraftanlegg takseres etter egne regler, som baserer seg på verdien av produksjonen innenfor en minimums- og maksimumsgrense.

## 2.6 Internasjonale forpliktelser og avtaler

### 2.6.1 EØS-avtalen

Skattepolitikken er i utgangspunktet ikke omfattet av EØS-avtalen. Det innebærer at direktiver og forordninger på skatteområdet ikke er gitt virkning under EØS-avtalen, og dermed heller ikke er bindende for Norge. Skatte- og avgiftspolitikken er også for EUs medlemsland i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. Når det gjelder direkte skatt er det derfor liten grad av harmonisering i EU. På inntektsskatteområdet er det bare gitt et fåtall direktiver (mor-datterdirektivet, fusjonsdirektivet, rente- og royaltydirektivet).

Selv om EØS-avtalen ikke omfatter skatteområdet, må de norske skattereglene være innenfor de rammene EØS-avtalens regler om de fire friheter og statsstøtte setter. EU-domstolen har de siste 20 årene avsagt en rekke avgjørelser om forholdet mellom de fire friheter og statsstøttereglene og medlemslandenes skatteregler. I mange tilfeller har domstolen ansett nasjonale skatteregler for å være i strid med EU-retten. EU-domstolens avgjø-

relser er etter EØS-avtalen relevante også for Norge. EFTA-domstolen er organet som behandler spørsmål etter EØS-avtalen, og har også hatt noen sentrale skattespørsmål til avgjørelse.

EØS-avtalen legger således klare begrensninger på skattelovgivningen i Norge, særlig gjelder det beskatningen av grenseoverskridende virksomhet og inntekter (for eksempel aksjeinntekter, NOKUS-beskatningen og reglene for utflyttingskatt).

### 2.6.2 Skatteavtaler og informasjonsutvekslingsavtaler

I grenseoverskridende tilfeller vil personer og foretak kunne bli skattepliktig for samme inntekt i flere land, og resultatet kan bli dobbeltbeskatning av inntekt (og formue). Slik utilsiktet dobbeltbeskatning er negativt for grenseoverskridende aktivitet og investeringer. Norge har inngått skatteavtaler med om lag 90 land, herunder de fleste EU/EØS-land (med unntak av Liechtenstein og Kroatia). Formålet med avtalene er å hindre slik utilsiktet dobbeltbeskatning, men også å hindre skatteunngåelse. Skatteunngåelse hindres særlig ved at skatteavtalene inneholder bestemmelser om informasjonsutveksling, og i de fleste tilfeller også innkreving.

Skatteavtalene regulerer fordelingen av skattegrunnlaget mellom avtalepartene. Norges skatteavtaler bygger i stor grad på OECDs mønsteravtale, med enkelte avvik. Noen avtaler bygger i større grad på FNs mønsteravtale, der en større del av beskatningen er tillagt kildestaten. I tillegg har avtalene bestemmelser om informasjonsutveksling i skattesaker og om gjensidig overenskomst, og i svært mange av avtalene er det også bestemmelser om bistand til innfordring av skattekrav. I de nyeste skatteavtalene er det også tatt inn bestemmelser om voldgift.

For å hindre skatteunngåelse har Norge også inngått særskilte avtaler om informasjonsutveksling i skattesaker med 43 land hvor Norge ikke har alminnelig skatteavtale. Disse avtalene skal sikre skattemyndighetene tilgang til informasjon om skattyternes forhold som er nødvendig for riktig ligning i Norge. Disse avtalene tar ikke sikte på å avhjelpe dobbeltbeskatning, men skattelovens regler om kredit for skatt betalt i utlandet vil kunne komme til anvendelse.

Norge er også part i OECD/Europarådets konvensjon om administrativ bistand i skattesaker, som dekker både utveksling av informasjon og bistand til innfordring. De nordiske landene har i tillegg inngått en særskilt avtale om administrativ bistand som gjelder både informasjonsutveksling og bistand til innfordring.

## 2.7 Indirekte skatter

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlands forbruk av varer og tjenester. Merverdiavgiften oppkreves og innbetales av avgiftspliktige næringsdrivende.

Selv om dagens merverdiavgift i utgangspunktet er en generell avgift på forbruk, er det flere unntak, fritak og reduserte satser. Flere tjenester står utenfor merverdiavgiftssystemet, blant annet finansielle tjenester, helsetjenester og undervisning. Dette innebærer at det ikke er merverdiavgift på disse tjenestene, og foretakene som produserer tjenestene får ikke fradrag for merverdiavgift på varer og tjenester som de anskaffer til unntatt virksomhet.

Den alminnelige merverdiavgiftssatsen er 25 pst. Det finnes to reduserte satser, én på 15 pst. for næringsmidler og én på 8 pst. for enkelte tjenester som persontransport, overnatting (romutleie i hotellvirksomhet), allmennkringkasting samt adgang til kino, visse idrettsarrangementer, fornøylesparker, museer og opplevelsessentre. Med næringsmidler menes enhver mat- eller drikkevarer og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker. Som næringsmiddel anses ikke legemidler, tobakksvarer, alkoholholdige drikkevarer og vann fra vannverk. Enkelte varer har fritak fra merverdiavgiften gjennom såkalt nullsats. Dette innebærer at den avgiftspliktige har fradragsrett for merverdiavgift på varer og tjenester til bruk i virksomheten uten at det beregnes utgående merverdiavgift av omsetningen. Dette gjelder bøker, aviser og tidsskrifter og elbiler, samt elektrisk kraft til bruk i de tre nordligste fylkene. I tillegg inneholder det norske skatte- og avgiftssystemet en rekke særavgifter. Det oppkreves også toll ved import av enkelte varer, særlig landbruksvarer.

## Kapittel 3

# Skatt på kapitalinntekter i en liten, åpen økonomi

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget se nærmere på det teoretiske og empiriske grunnlaget for skattlegging av kapitalinntekter i en liten, åpen økonomi. Skattesystemets hovedoppgaver er å finansiere offentlig virksomhet og overføringer, påvirke fordeling av inntekt og formue mellom personer og fremme effektiv ressursbruk. Utformingen av skatte- og avgiftssystemet bør bidra til at disse hovedmålene oppnås mest mulig effektivt. Skattesystemets rolle og utforming er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

I avsnitt 3.3 drøfter utvalget om beskatning av kapitalinntekter er forenlig med et mål om effektiv ressursbruk. Til tross for at beskatning av kapitalinntekter kan lede til effektivitetstap i økonomien (vridende beskatning), er det både teoretiske og praktiske argumenter for å skattlegge *kapitalinntekter for personer*. Det er ikke like opplagt at *kapitalinntekter i selskap* (overskudd) bør skattlegges. En viktig forskjell mellom beskatningen av selskap og beskatningen av personer er at selskap ikke bærer skattebyrden. Selskapskatten bæres reelt sett av gruppene som har tilknytning til selskapene, som arbeidstakere, eiere, kunder og leverandører. Det kan imidlertid anføres flere argumenter, blant annet av praktisk karakter, for å skattlegge selskap. Uten selskapsbeskatning måtte en gjennomført løpende beskatning av selskapsinntekten på (den norske) eierens hånd. Slik løpende skattlegging av eieren er vanskelig, og i praksis får en ikke gjennomført en fullstendig beskatning før inntekten har tilfalt eieren direkte, for eksempel i form av utbytte. I så fall vil det lønne seg for personer å omgå den personlige beskatningen ved å opptjene inntekter og beholde dem i et selskap. Uten selskapskatt vil slike omgørelser bli omfattende. En godt utformet selskapskatt fører i liten grad til innlåsing av kapital slik realisasjonsbaserte kapitalskatter gjør. Dessuten skattlegges landspesifikk grunnrente gjennom selskapskatten. Det siste er særlig viktig for Norge.

Utforming og prinsipper for kapitalbeskatningen i en liten, åpen økonomi drøftes i avsnitt 3.4. Kapitalbeskatningen kan ha ulike virkninger på sparing og investering avhengig av hvilke prinsipper som legges til grunn for beskatningen. Utformes kapitalbeskatningen etter *residensprinsippet*, virker den i hovedsak som en skatt på sparing, mens beskatning etter *kildeprinsippet* innebærer at kapitalbeskatningen i hovedsak virker som en skatt på investeringer i Norge. En konsekvent praktisering av residensprinsippet innebærer at norske investorer betaler like mye skatt på investeringen uavhengig om avkastningen opptjenes i Norge eller utlandet. En konsekvent praktisering av kildeprinsippet vil innebære at norske investorer betaler høyere eller lavere skatt på investeringer i utlandet, avhengig av skattesatsen i investeringslandet. I praksis følger de fleste land verken det ene eller andre prinsippet konsekvent. I mange land skattlegges kapitalinntekt på personlig hånd etter residensprinsippet, mens selskapskatten fungerer som en kildeskatt.

En konsekvent residensbeskatning av selskap (der norskeide selskap står overfor et norsk skattenivå på alle investeringer) har mange fordeler. Ikke minst vil det sikre at det er avkastningen før skatt som styrer investeringene. Et norsk selskap kan da ikke oppnå lavere beskatning ved å investere i utlandet fremfor i Norge. En ulempe med en konsekvent residensbeskatning er at utenlandske datterselskap av norske morselskap vil kunne få høyere effektiv skattlegging enn om morselskapet var lokalisert utenlands. Norge vil i så fall bli et mindre attraktivt hjemland for konsern med virksomheter i utlandet.

I avsnitt 3.5 vurderer utvalget hvilken rolle kapitalbeskatningen som helhet bør ha i en liten, åpen økonomi og hvilke typer skatter som har de største negative virkningene på økonomisk vekst. Enkelte empiriske studier blant annet fra OECD antyder at en tradisjonell selskapskatt og personlige inntektsskatter har de største negative virkningene, mens eiendomsskatt og konsumskatter (avgifter) virker mindre hemmende på økono-

misk vekst. Også enkle generelle likevektsmodeller for en liten, åpen økonomi kommer til at kapitalbeskatning er mer skadelig enn skatt på konsum og skatt på eiendom. Dette kan isolert sett tilsi at en bør legge mindre vekt på kapitalbeskatning og mer vekt på andre skatter og avgifter, som konsum- og eiendomsskatter.

Kapitlet omtaler i liten grad problemstillinger knyttet til overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget. Utvalget vil i kapittel 4 komme tilbake til hva som er de viktigste utfordringene i selskapsskatten i Norge, sett i lys av den internasjonale utviklingen. Avsnitt 3.5 oppsummerer utvalgets vurderinger.

## 3.2 Generelt om skatte- og avgiftssystemets rolle og utforming

### 3.2.1 Skatte- og avgiftssystemets oppgaver

Skatte- og avgiftssystemet blir gjerne tillagt følgende tre hovedoppgaver:

- *Offentlige inntekter.* Skatter og avgifter finansierer offentlig virksomhet og overføringer.
- *Fordeling.* Skattesystemet utformes for å påvirke fordelingen av inntekt og formue mellom personer.
- *Korrigerer av markedssvikt.* Noen skatter og avgifter kan fremme en mer effektiv ressursbruk, for eksempel miljøavgifter, gjennom å sette en pris på negative, eksterne virkninger av ulike aktiviteter. Negative, eksterne virkninger er samfunnsøkonomiske kostnader som ikke er reflektert i bedriftenes og husholdningenes kalkyler og som den enkelte private aktør derfor ikke legger tilstrekkelig vekt på.

Det er ikke uvanlig at skatte- og avgiftssystemet også blir tillagt ytterlige oppgaver. Blant annet har også andre politiske mål påvirket enkeltdeler i det norske skatte- og avgiftssystemet. Noen eksempler er regionalt differensiert arbeidsgiveravgift og gunstige skatteregler for primærnæringene og rederinæringen, som har henholdsvis en distriktspolitisk og næringspolitisk begrunnelse.

Skattesystemets oppgave med å sikre inntekter til det offentlige på en effektiv måte kan komme i konflikt med ønsker om å bruke skattesystemet til å oppnå andre mål. For et gitt nivå på de offentlige inntektene vil skattelettelse til noen utvalgte grupper innebære at skattene for andre må øke. Det kan øke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattesystemet. Alternativet er å finansiere disse skattelettelsene med kutt i offentlige utgifter, normalt på områder som rammer

andre enn dem som nyter godt av skattelettelsen. Det er dermed ikke mulig å bruke skattesystemet aktivt til å oppnå mange mål uten at en enten reduserer ambisjonsnivået for hva offentlig sektor skal drive med, eller er villig til å la noen betale gjennom høyere skatter eller reduserte ytelser. I tillegg er gjerne skattesystemet mindre egnet for å oppnå mål enn andre mer direkte virkemidler, jf. avsnitt 3.2.3 om skatter og avgifter vs. direkte støtte som virkemiddel.

### 3.2.2 Sentrale retningslinjer for utforming av skatte- og avgiftssystemet

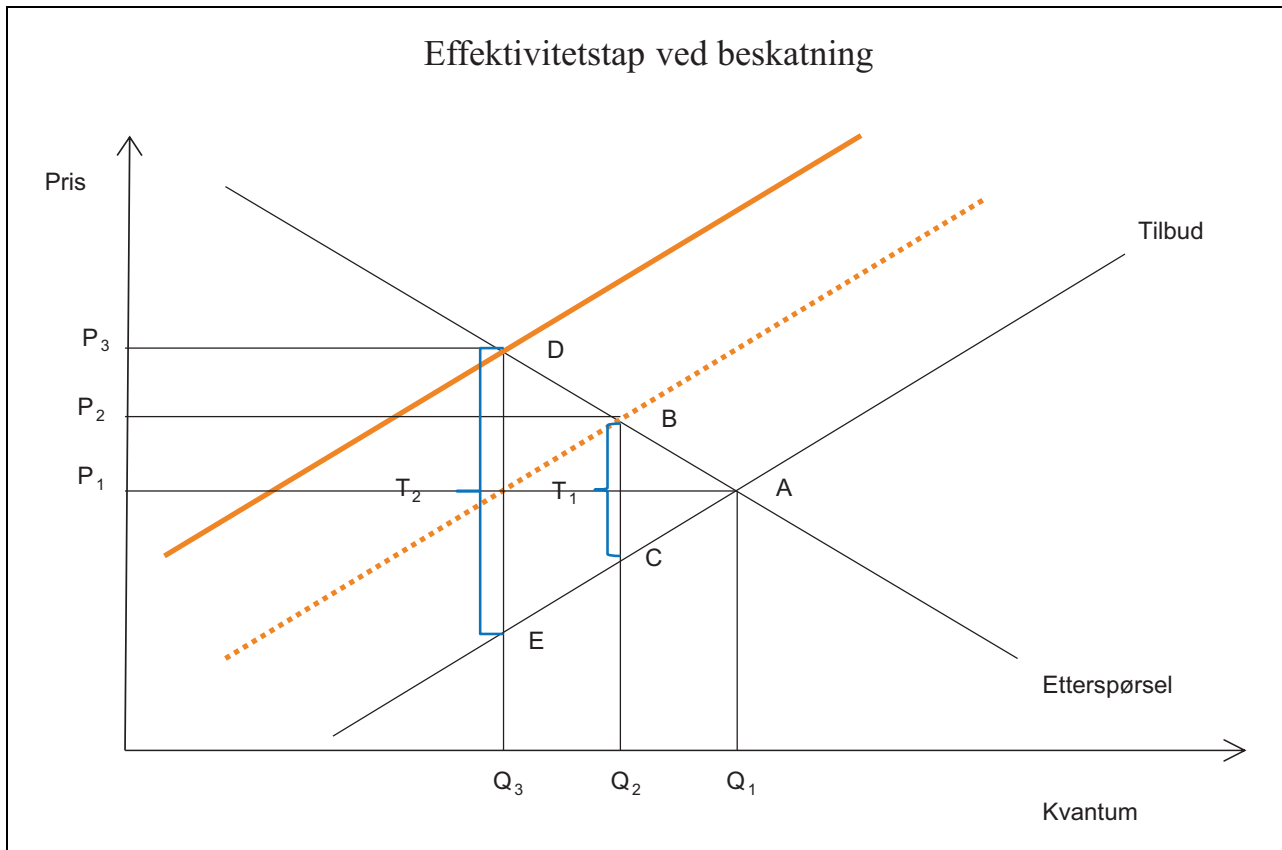
Skatter og avgifter påvirker som regel atferden til skattyterne. Økt skatt på en vare fører for eksempel normalt til at det blir kjøpt (og dermed produsert) mindre av denne varen. Tilsvarende blir det mindre lønnsomt å jobbe eller å sette penger i banken dersom en del av avkastningen blir trukket inn i skatt. Dette reduserer effektiviteten i økonomien.

I noen tilfeller kan skatter og avgifter føre til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, for eksempel dersom avgiften fører til reduksjon av miljøskadelige utslipp. I slike tilfeller er det nettopp intensjonen at en skatt skal påvirke atferden i en ønsket retning for samfunnet.

På bakgrunn av grunnleggende økonomiske prinsipper er det mulig å trekke opp enkelte retningslinjer for hvordan skatte- og avgiftssystemet bør utformes:

- Først benyttes markedskorrigerende skatter, først og fremst fordi det bidrar til en mer effektiv ressursbruk. I tillegg kan det gi inntekter til det offentlige.
- Deretter benyttes nøytrale skatter så langt det er mulig, dvs. skatter som ikke påvirker produsenters og forbrukeres økonomiske valg. Ett eksempel er grunnrenteskatter (i Norge har vi grunnrenteskatt i petroleums- og vannkraftsektoren).
- Til slutt brukes vridende skatter for å oppnå det ønskede nivået på skatteinntektene og på inntektsfordelingen.

I praksis kommer en ikke utenom vridende skatter for å dekke finansieringsbehovet til det offentlige og for å oppnå den ønskede omfordeling av inntekter. Ved utformingen av vridende skatter er det isolert sett ønskelig å få det samlede effektivitetstapet så lavt som mulig, men en må samtidig ta hensyn til fordelingsvirkningene av skattesystemet. I praksis må myndighetene avveie hensynet til effektiv ressursbruk og hensynet til for-



Figur 3.1 Effektivitetstap ved beskatning

Kilde: Utvalget.

deling, ettersom økt vektlegging av det ene hensynet kan gjøre det vanskeligere å oppnå det andre. Denne avveiningen blir ytterligere komplisert dersom en i tillegg skal oppnå også andre målsetninger ved hjelp av skatte- og avgiftssystemet, jf. avsnitt 3.2.1.

Vridende skatter og avgifter har samfunnsøkonomiske kostnader ved at de fører til at den prisen som en kjøper må betale for en vare eller tjeneste, er høyere enn de reelle (samfunnsøkonomiske) kostnadene ved å tilby/profusere denne varen eller tjenesten. Denne differansen (skattekiln) bidrar til at arbeidskraft, kapital og naturressurser påvirkes av skatter og avgifter og ikke bare styres av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ressursene blir dermed utnyttet mindre effektivt enn om de ikke ble skattlagt.

Et resultat fra økonomisk teori er at effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. I figur 3.1 er dette illustrert for en mengdeavgift. Som figuren viser, øker skatten prisen til forbruker. Dette fører til redusert etterspørsel og dermed lavere produsert kvantum. Effektivitetstapet ved beskatning er gitt ved trekanten ABC ved skattesats  $T_1$ . Dette øker mer enn det dobbelte ved en dobling av skattesatsen

( $T_2$ ). Da er effektivitetstapet gitt ved trekanten ADE.

Med utgangspunkt i økonomisk teori kan en utlede noen generelle retningslinjer for hvordan skatter og avgifter bør utformes for å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene så lave som mulig:

- Det bør være høyere skattesatser i de markedene der tilbud eller etterspørsel påvirkes lite av skatten, enn i markeder der påvirkningen er stor.
- Det er bedre å ha lave skattesatser på flere ulike og relativt brede skattegrunnlag enn å ha høye skattesatser på få og smale skattegrunnlag. Det skyldes at effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen.
- Skatter og avgifter bør i minst mulig grad påvirke produksjonsbeslutningene, dvs. at produksjonen bør innrettes slik at den samlede verdiskapingen blir størst mulig for en gitt tilgang på innsatsfaktorer.

Den første retningslinjen kan forklare hvorfor det kan være fornuftig å ha lavere skatt på kapital enn på arbeid, siden en må anta at kapital er mer mobil

over landegrensene enn arbeidskraft. Videre kan retningslinjen tale for at det bør være høyere avgifter på enkelte varer og tjenester enn på andre. Den andre retningslinjen kan være et argument for å unngå for mange særordninger i skattesystemet som innsnevrer skattegrunnlaget. Den tredje retningslinjen innebærer blant annet at en bør legge stor vekt på nøytralitet i kapitalbeskatningen, da det vil bidra til at den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringene (verdskapingen) blir høyere, jf. avsnitt 3.3.

Skattereformen i Norge i 1992 baserte seg langt på vei på disse generelle retningslinjene.

### 3.2.3 Skatter og avgifter vs. direkte støtte som virkemiddel

Skattesystemet blir i enkelte sammenhenger brukt til å erstatte eller supplere offentlige overføringsordninger til utvalgte personer eller næringer gjennom særskilte unntak og særordninger som innebærer redusert skatt. Fordelen ved slike skattesubsidier kan likestilles med det å motta en direkte overføring fra det offentlige. Skattesubsidiene er imidlertid normalt betinget av at vedkommende har skattbar inntekt.

I de tilfellene der skatter og avgifter brukes til å oppnå et bestemt politisk mål, bør det vurderes om dette er et mer egnet virkemiddel enn offentlige kontantytelser eller tjenester. Skatter og avgifter er relativt generelle virkemidler, i den forstand at en eventuell særskilt skattelettelse i liten grad kan målrettes mot en bestemt mottaker. Skattereglene må utformes slik at alle som tilfredsstiller visse kriterier, får den aktuelle skatte- eller avgiftslettelsen. Skatter og avgifter er dermed normalt et lite egnet virkemiddel i situasjoner der formålet er å støtte spesifikke aktiviteter eller virksomheter og/eller hvor det skal være rom for skjønn. Det siste henger blant annet sammen med at skattemyndighetene ikke har kompetanse til å foreta skjønnsmessige vurderinger på mange av de områdene hvor en i prinsippet kunne gitt skattefordeler framfor direkte støtte. Jo mer målrettet en ønsker at støtten skal være, desto mindre egnet vil skatte- og avgiftssystemet normalt være sammenlignet med direkte støtte over statsbudsjettet (selektive virkemidler). Støtteordninger på utgiftssiden vil også bidra til å synliggjøre den støtten som faktisk gis. Det gjør det enklere å prioritere mellom hvilke aktiviteter som skal få støtte.

Det vil som regel oppstå vanskelige grensedragninger når skattesystemet skal ivareta svært spesifikke mål. Hvis skattesatsene er høye, skaper

slike grenser omgåelsesproblemer og administrative kostnader for både skattyter og skattemyndigheter. De samfunnsøkonomiske kostnadene og fordelingsmessige konsekvensene ved å bruke skattesystemet til å ivareta mange politiske mål, kan derfor bli svært høye. Det tilsier at en bør være svært tilbakeholden med å tillegge skattesystemet mange mål.

## 3.3 Nærmere om kapitalbeskatning og effektiv ressursbruk

### 3.3.1 Sammenhengen mellom effektiv ressursbruk og optimal skattlegging

Skattesystemet bør i minst mulig grad stå i veien for effektiv ressursbruk. Med effektiv ressursbruk i samfunnsøkonomisk forstand menes en situasjon der det ikke er mulig å omfordele ressursene slik at noen får økt velferd uten at det går utover andre. For at ressursbruken skal være samfunnsøkonomisk effektiv, må følgende tre krav være oppfylt:

- effektivitet i produksjonen
- effektivitet i forbruket
- effektivitet i sammensetning av produksjon og forbruk

Med effektivitet i produksjonen menes det at en ikke skal bruke større mengder innsatsfaktorer enn det som trengs for å produsere en gitt mengde varer og tjenester. Hvis det er mulig å øke produksjonen av varer og tjenester gjennom en ren omfordeling av ressursinnsatsen, brukes ikke ressursene på en effektiv måte.

Effektivitet i forbruket har en tilsvarende forklaring. Det skal ikke være mulig å øke velferden til noen personer gjennom en annen fordeling av forbruksvarer uten at andre må redusere sin velferd. Dette tilsier at alle muligheter for gjensidig fordelaktige bytter av varer og tjenester er uttømt.

Kravet til effektivitet i sammensetningen av produksjon og konsum knytter sammen de to førstnevnte forholdene. Dette vilkåret forutsetter at forbrukernes verdsetting av et bestemt gode på marginen skal være lik kostnaden i form av redusert tilgang på andre goder. I motsatt fall hadde det vært mulig å øke noens velferd uten at det gikk ut over andre.

Som nevnt foran vil det ikke være mulig å unngå effektivitetstap når en utformer skatte- og avgiftssystemet. Spørsmålet er hvordan effektivitetstapet skal fordeles på de ulike skattegrunnlagene, slik at samlet tap blir minst mulig. En av retningslinjene i avsnitt 3.2.2 tilsier at en bør ha



mange skattegrunnlag og dermed effektivitetstap i mange deler av økonomien. Det er imidlertid et viktig unntak fra dette, nemlig at en alltid bør innrette beskatningen slik at en får effektivitet i produksjonen, jf. Diamond og Mirrlees (1971). Det betyr at produksjonsfaktorenes grenseproduktivitet må være den samme i alle bedrifter og i alle anvendelser, slik at den samlede verdiskapningen («samfunnskaken») blir størst mulig. Dette prinsippet innebærer at det ikke er optimalt med skatt på produserte innsatsfaktorer, herunder leveranser mellom bedrifter. I henhold til dette resultatet bør derfor all vridende varebeskatning legges på konsumentene.

### 3.3.2 Bør kapitalinntekt for personer skattlegges?

Et sentralt spørsmål i den skatteøkonomiske litteraturen har vært om det er optimalt å skattlegge kapitalinntekter for personer.<sup>1</sup> Når personer skattlegges for sine kapitalinntekter, reduseres avkastningen av å spare ved at belønningen for å utsette konsumet blir mindre. Ifølge Atkinson og Stiglitz (1976)<sup>2</sup> bør kapitalinntekter ikke skattlegges så lenge en står fritt til å skattlegge arbeidsinntekter med variable (progressive) skattesatser. Skatt på kapitalinntekt vil på samme måte som skatt på arbeidsinntekt svekke incentivet til å arbeide, og i tillegg svekke incentivet til å spare. Det vil da være mer effektivt å skattlegge arbeidsinntekt direkte uten å påvirke sparebeslutningen.

En viktig forutsetning for resonnementet til Atkinson og Stiglitz er at avveiningen mellom konsum og fritid ikke påvirkes av hvor man befinner seg i livsløpet. Hvis verdien av konsum i fremtiden henger tettere sammen med fritid enn konsum i dag, vil skatt på kapitalinntekt delvis fungere som en indirekte skatt på fritid. Skattlegging av kapitalinntekt kan da delvis motvirke de uheldige vridningene fra skattleggingen av arbeidsinntekt. Med en slik forutsetning kan en viss beskatning av kapitalinntekter være optimalt.

Det kan trekkes fram flere argumenter for å skattlegge kapitalinntekter:

- I praksis er det vanskelig å skille mellom kapital- og arbeidsinntekter. Hvis kapitalinntekter

ikke skattlegges, vil det oppstå sterke incentiver til å omdanne arbeidsinntekt til kapitalinntekt.

- Empirisk forskning indikerer at det er en positiv sammenheng mellom sparetilbøyelighet og skatteevne. Det betyr at personer som over livsløpet har det største inntektspotensialet, og dermed størst skatteevne, har en høyere spare rate enn andre. I så fall vil kapitalinntekter delvis «avsløre» personer med stor skatteevne. Skattlegging av kapitalinntekter kan derfor være en effektiv måte å oppnå omfordeling på, jf. Saez (2002).
- Hensynet til omfordeling kan tilsi at kapitalinntekter skattlegges, særlig dersom det ikke er mulig å skattlegge overføringer av kapital mellom generasjoner på en god måte, f.eks. gjennom en arveavgift. Overføring av kapital mellom generasjoner er en kime til økt ulikhet i mange land, jf. Piketty (2014).
- Kapitalinntekt som uten økt risikotaking overstiger normalavkastningen på sparingen (det beløpet skattyter krever for å utsette konsumet), kan skattlegges uten at sparebeslutningen blir påvirket.
- En vesentlig del av arbeidsinntekten, som skattlegges progressivt, er avkastning av utdanning og innsats. En skatt på kapitalinntekt kan redusere skatten på arbeid og gjøre det mer lønnsomt å ta utdanning.
- Siden kapitalmarkedene ikke er perfekte, kan skattlegging av kapitalinntekt delvis ses på som en overføring fra personer som har tilgang på kreditt og kunnskap om bruk av kapitalmarkedene til personer som er kredittråsnerte og uten særskilte markedskunnskaper. Kapitalinntektsbeskatning kan dermed bidra til å redusere uheldige fordelingsvirkninger av imperfekte kapitalmarkeder.
- Et skattesystem er avhengig av tillit som igjen er avhengig av opplevd rettferdighet. Selv om det finnes grunner til å unnta en form for inntekt fra beskatning, vil det for skattyterne være vanskelig å forstå hvorfor visse inntekter skulle unntas beskatning.

Samlet finnes det derfor både teoretiske og praktiske argumenter for å skattlegge kapitalinntekt for personer.

### 3.3.3 Hvem bærer selskapsskatten?

Selv om det er flere grunner til å skattlegge kapitalinntekter for personer, er det ikke like opplagt at selskap bør skattlegges for sine overskudd, jf.

<sup>1</sup> Med kapitalinntekt menes alle inntekter fra å disponere kapital (finans- eller realkapital). Slike inntekter kan f.eks. være renteinntekter, aksjeinntekter eller leieinntekter fra fast eiendom.

<sup>2</sup> Teoremet er om ikke-differensierte vareskatter, men siden kapitalinntekt er det samme som prisen på varekonsum i periode 2 vs. periode 1, er resultatet relevant for spørsmålet om skatt på kapitalinntekt også.

Diamond og Mirrlees (1971). En viktig forskjell mellom beskatningen av selskap og beskatningen av personer er at selskap ikke bærer skattebyrden i og for seg. De som bærer skattebyrden i selskapsbeskatningen er de gruppene som har tilknytning til selskapene og som blir berørt av deres disposisjoner.

Beskatning av selskap kan for eksempel føre til høyere priser for kunder. I så fall blir en del av skatten veltet over på kundegruppen. Videre kan en del av skatten bli veltet bakover på faktorleverandørene i form av lavere faktorpriser sammenlignet med en situasjon uten skatt. Dette kan for eksempel skje ved at arbeidstakerne i selskapet får lavere lønn enn de ellers ville ha fått. De vil da være med på å bære en del av skattebyrden.

Den sistnevnte overveltningen kan være særlig markert i en åpen økonomi med fri bevegelse av varer, tjenester og kapital over landegrensene. Med fri eksport og import vil bedriftene stå overfor priser på varene som er gitt på verdensmarkedet, og skatter kan ikke uten videre veltes over i prisene. Med frie kapitalbevegelser vil investorenes krav til avkastning etter selskapsskatt på investeringer innenlands avhenge av avkastningen som er mulig å oppnå i andre land. En skjerpet beskatning av selskap kan da redusere investeringene innenlands. I tilfelle vil kapitalmengden per sysselsatt over tid bli lavere enn den ellers ville vært, noe som igjen kan slå ut i lavere arbeidsproduktivitet og lavere lønnsnivå, men samtidig en høyere avkastning før skatt som kompenserer for den økte skatten. Det som i utgangspunktet var en skatteskjerpelse for kapitaleierne, vil da i stor grad bli veltet over på lønntakerne gjennom lavere lønn.

Et resultat fra Gordon (1986) er at det under forutsetning om perfekt kapitalmobilitet ikke er optimalt for land med små, åpne økonomier å opprettholde en kildebasert skatt på alternativavkastningen. I et slikt tilfelle vil selskapsskatten i sin helhet belastes de som rår over de immobile innsatsfaktorene, primært arbeidstakere og grunneiere.

I en global sammenheng vil enhver kildebasert beskatning av kapitalinntekter hindre full produksjonseffektivitet. Det henger sammen med at kildebaserte skatter gir insentiver til en ineffektiv fordeling av investeringene mellom land. Global verdiskaping vil derfor bli mindre enn hva den kunne vært med en mer effektiv fordeling av investeringene, jf. avsnitt 3.4.1.

### 3.3.4 Noen argumenter for selskapsbeskatning

Det er grunn til å tro at en tradisjonell selskapskatt gir et større effektivitetstap enn mange andre skatter på grunn av det mobile skattegrunnlaget. Det kan likevel anføres flere argumenter for å skattlegge selskap:

- Dersom det foreligger en landspesifikk *grunnrente* eller *renprofitt*, dvs. en meravkastning utover normalavkastningen som ikke kan oppnås i andre land, vil skattlegging av grunnrenten virke nøytralt, jf. avsnitt 3.3.5. Nøytrale skatter er attraktive fordi de reduserer behovet for vridende skatter. I Norge er dette viktig på grunn av store naturressurser. Se boks 3.1 for en nærmere forklaring av begrepet renprofitt.
- Uten selskapsbeskatning måtte en gjennomført løpende beskatning av selskapsinntekten på (den norske) eierens hånd. Slik løpende skattlegging av eieren er vanskelig, og i praksis får en ikke gjennomført en fullstendig beskatning før inntekten har tilfalt eieren direkte, for eksempel i form av utbytte. En selskapsskatt har dermed den fordel at den ilegges uavhengig av om avkastningen beholdes i eller tas ut av selskapet. Med full integrasjon mellom selskaps- og personbeskatningen, herunder en felles skattesats som i Norge, vil en også unngå *innlåsnings effekter*.
- Personer som eier selskap, vil ha insentiver til å *tilpasse seg vekk fra eller utsette personbeskatningen* dersom selskap ikke skattlegges overheadet. Eiere kan for eksempel finansiere eget konsum med lån i selskap. Da vil selskapets renteinntekter være skattefrie, samtidig som renteutgiftene vil redusere personbeskatningen. Det vil være administrativt krevende å hindre slik tilpasning.
- Kapital er ikke perfekt mobil. En skatt på selskap er derfor delvis en skatt også på *utenlandske eiere* av selskap i Norge. Hvis en skulle flyttet selskapsskatten over på eierne, ville det medføre en skattelettelse for utenlandske eiere dersom en ikke samtidig innførte en mer omfattende skatteplikt for utlendinger.
- I høykonjunkturer med økt inntjening, vil selskapsskatten øke mens den reduseres i lavkonjunkturer. Selskapsskatt kan derfor virke mer (automatisk) *stabiliserende* enn mange andre skatter og avgifter.
- For å *hindre unndragelsesforsøk* kan det være en fordel å beskatte inntekt på flere trinn med forholdsvis lave satser på hvert trinn, fremfor å konsentrere beskatningen om færre trinn med

### Boks 3.1 Beskatning av renprofitt

I teorien om optimal beskatning skilles det gjerne mellom alternativavkastning og renprofitt. Hvis kapitalen ikke kaster mer av seg i den aktuelle produksjonen enn i beste alternative anvendelse, oppnår kapitalen alternativavkastningen. Kaster kapitalen mer av seg enn dette, utgjør differansen mellom faktisk avkastning og alternativavkastningen renprofitt. Renprofitter kan teoretisk skattlegges (opp mot 100 pst.) uten at det vil påvirke produksjonsbeslutningene. Det skyldes at innsatsfaktorene også etter skatt vil kaste mest av seg i den aktuelle anvendelsen. En slik skatt vil derfor være nøytral.

Renprofitter oppstår fordi enkelte innsatsfaktorer ikke blir avlønnet etter sin marginale verdiskaping i beste alternative anvendelse. Dersom innsatsfaktorene også kan oppnå en renprofitt i andre land enn der hvor overskuddet skattlegges, vil ikke lenger skattleggingen virke nøy-

tralt. Da vil en skatt på renprofitt motivere til å redusere bruken av innsatsfaktorene. Det er derfor nødvendig å skille mellom renprofitt fra stedbundne faktorer og renprofitt fra mobile faktorer. Stedbundne faktorer kan for eksempel være tilgangen til spesielle naturressurser eller gunstig lokalisering av virksomheten. Mobile faktorer kan for eksempel være varemerker, patenter og egenutviklet kompetanse eller teknologi som benyttes i produksjonen.

I enkelte næringer vil det være mulig å identifisere renprofitten fra stedbundne faktorer. I Norge er produksjon av petroleum og vannkraft gode eksempler på slike næringer. Også i telesektoren og fiskerisektoren er det stedbundne faktorer gjennom fiskerikonsesjoner og frekvens-tillatelser. I andre tilfeller vil det være krevende å skille ut hva som er renprofitt fra stedbundne faktorer.

tilsvarende høyere satser. Inntekt som unndras beskatning på ett trinn, kan da bli fanget opp på et annet trinn, og på hvert trinn vil motivet til unndragelse bli mindre jo lavere skattesatsen er. På den annen side vil kontrollproblemet bli større med mange trinn siden flere forhold må kontrolleres.

#### 3.3.5 Nøytralitetshensyn i kapitalbeskatningen

I det følgende benyttes begrepet kapitalbeskatning om blant annet beskatning av selskapsinntekt, renteinntekt, eierinntekt og formue. Kapitalbeskatning vil føre til et effektivitetstap ved at insentivene til sparing og/eller investering i et land blir svekket. Utformingen av kapitalbeskatningen vil imidlertid påvirke hvor stort effektivitetstapet vil være. Uansett nivå bør kapitalbeskatningen innrettes slik at den virker mest mulig nøytralt på skattyternes disposisjoner. Siden beskatningen potensielt kan påvirke mange valg hos skattyterne, er det mange hensyn å ta i utformingen av et mest mulig nøytralt system.

##### *Likebehandling av investeringsobjekter*

Hvis en forutsetter at avkastningen før skatt på et investeringsobjekt gir et godt bilde på den samfunnsøkonomiske avkastningen, er det vanskelig

å se gode grunner til at skattesystemet skal behandle investeringsobjekter ulikt. Likebehandling av investeringsobjekter vil sørge for at kapitalen fordeles til prosjekter som kaster mest av seg i samfunnsøkonomisk forstand. Da maksimeres den samlede verdiskapingen. Selv om det skulle foreligge eksterne virkninger av en bestemt investering, positive eller negative, vil det oftest ikke være kapitalbruken som sådan som skaper disse. Problemer med eksterne virkninger bør derfor løses gjennom spesielle skatter (avgifter) og subsidier direkte på disposisjonene som skaper disse virkningene, og ikke gjennom kapitalbeskatningen. Det generelle utgangspunktet bør være at kapitalavkastning skattlegges mest mulig likt, uavhengig av hvilket objekt det er investert i. Et unntak fra dette utgangspunktet kan være behandlingen av renprofitter fra avlønningen av stedbundne faktorer. Slike renprofitter kan isolert sett skattlegges med satser opp mot 100 pst. uten at det vil påvirke den relative lønnsomheten av å investere i objektet.

Et kompliserende element er at ulike investeringer har ulik grad av risiko.

Investeringsprosjekter som i ettertid viser seg å gi samme avkastning og derfor er like lønnsomme på realisasjonstidspunktet, vil ikke bli betraktet som ekvivalente på investeringstidspunktet dersom risikoen ved prosjektene er forskjellig. Et spørsmål er derfor om en proporsjonal

(helt symmetrisk) skatt på kapitalavkastningen vil vri investeringene ut fra graden av risiko. Stiglitz (1969) viser at en proporsjonal inntektsskatt på kapital vil påvirke risikotakingen på samme måte som en rundsumskatt (fast skattebeløp per innbygger) vil gjøre. Siden rundsumskatter ses på som helt nøytrale skatter, tilsier dette resultatet at en helt symmetrisk skatt på kapitalavkastning ikke vrir investeringene ut fra graden av risiko. Symmetri betyr at det må gis fullt fradrag for alle relevante kostnader, herunder tap.

Symmetri i skattleggingen, dvs. at skattesatsen er den samme uansett utfall av investeringen, skal være tilstrekkelig for at investeringene ikke skal vris ut fra graden av risiko. Det er derfor ikke nødvendig å utforme kompliserte regler for å kompensere for risikoen ved det enkelte investeringsprosjekt.

#### *Likebehandling av finansieringsmåter*

Et selskap kan finansieres på to måter, med lån eller med egenkapital. Finansering med egenkapital kan enten skje ved at det skytes inn ny egenkapital eller ved at det benyttes opptjent egenkapital. Skillet mellom lån og egenkapital handler prinsipielt om hvordan ulike investorer i et selskap fordeles risikoen og avkastningen av en investering mellom seg. Med tradisjonelle lån vil all avkastning opp til en på forhånd avtalt prosent av lånebeløpet tilfalle långiveren. Eventuell avkastning utover dette tilfaller dem som har skutt inn egenkapital. Avkastningen på egenkapitalen er generelt mer usikker, ettersom det er en større risiko for at avkastningen uteblir. Denne ulempen oppveies av at avkastningen, i motsetning til avkastningen på lån, i prinsippet er ubegrenset.

Ifølge det såkalte Miller-Modigliani-teoremet (Miller og Modigliani, 1958) vil verdien av et selskap utelukkende avhenge av den kontantstrømmen som genereres av selskapets eiendeler og ikke av selskapets sammensetning av gjeld og egenkapital. Finanseringsstrukturen vil kun påvirke hvordan verdiene fordeles mellom eiere og långivere. En forutsetning for dette resultatet er perfekte markeder, det vil si at det blant annet forutsettes fullkommen konkurranse i alle markeder, at alle har tilgang på samme informasjon og at det ikke finnes transaksjonskostnader. En annen forutsetning er at selskapene ikke betaler skatt.

I praksis kan selskapets ledelse, eiere og långivere ha ulik tilgang på informasjon (asymmetrisk informasjon) og ha ulike mål. Ledelsen kan for eksempel ønske å anvende selskapets kapital til investeringer og prosjekter som ikke nødvendig-

vis maksimerer eiernes avkastning. For å unngå dette vil eierne ønske å overvåke ledelsens atferd, og det har en kostnad for eierne (såkalte agentkostnader). Jensen og Meckling (1976) antar at disse kostnadene vil bli mindre om selskapet øker gjeldsgraden fordi det vil redusere den kapitalen som ledelsen kan disponere. På den annen side kan økt gjeldsgrad øke långivers behov for kontroll, noe som kan øke lånekostnadene (noe av lånekostnadene kan da tolkes som agentkostnader forbundet med gjeldsfinansiering). Selskapet vil kombinere gjeld og egenkapital slik at de samlede agentkostnadene blir lavest mulig.

En annen effekt av asymmetrisk informasjon kan være at det er rimeligere å finansiere investeringer med interne midler (opptjent egenkapital) enn med gjeld og innskutt egenkapital. Det skyldes at det gjerne er selskapets ledelse som er best informert om investeringenes fortjenestepotensial og risiko. Den asymmetriske informasjonen kan føre til at eierne og långiverne har vanskelig for å bedømme kvaliteten på investeringene og dermed vil kreve en ekstra avkastning. Det kan da bli dyrt for selskapet å finansiere seg med gjeld eller innskutt egenkapital. Den såkalte hakkeordensteorien i Myers og Majluf (1984) sier at selskap først vil bruke opptjent egenkapital, deretter gjeld og til slutt ny, innskutt egenkapital når andre finansieringskilder er uttømt.

Samlet sett kan det være mange årsaker til at selskapene har ulik gjeldsgrad. Ut fra de mange teoriene som finnes på dette feltet, er det imidlertid vanskelig å argumentere for at skattesystemet skal favorisere en bestemt finansieringskilde. Det er videre en flytende overgang mellom renter og utbytter. Et gjeldsbrev kan for eksempel inneholde som betingelse for betaling av renter at låntaker har gått med tilstrekkelig overskudd. Jo flere slike vilkår som finnes, desto mer vil rentebetalingene minne om utbytter. Disse forholdene taler for å behandle gjeld og egenkapital mest mulig likt skattemessig.

Ser en isolert på selskapsskatten, vil vanligvis egenkapital og lån behandles ulikt. Det vanlige er at lånekostnaden (renten) er fradragsberettiget, mens egenkapitalkostnaden (utbytte) ikke er det. Forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital i selskap kan imidlertid motvirkes helt eller delvis dersom renter skattlegges mer enn utbytter på investorens hånd. Et eksempel på dette er det norske skjermingsfradraget, som gjør utbytter skattefrie (opptil skjermingsfradraget) samtidig som renteinntekter er fullt ut skattepliktige. Dersom investor og selskap er hjemmehørende i ulike land, vil imidlertid ikke nasjonale regler kunne

motvirke denne forskjellen. Forskjellsbehandlingen av egenkapital og gjeld er en av premissene for internasjonal skatteplanlegging.

Likebehandling av finansieringsmåter blir nærmere drøftet i kapittel 4 om selskapsskattens utfordringer i det norske skattesystemet.

#### *Likebehandling av virksomhetsformer*

Ulike virksomhetsformer ivaretar gjerne forskjellige behov hos de næringsdrivende. I Norge vil næringsvirksomhet i enkeltpersonforetak være nært knyttet til den næringsdrivendes private økonomi, og hvor den næringsdrivende har et personlig ansvar for alle forpliktelser knyttet til næringsen. Næringsvirksomhet gjennom aksjeselskap er i utgangspunktet atskilt fra eiernes private økonomi, og eieren har ikke et personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Eiernes økonomiske risiko avhenger dermed av hvilken virksomhetsform en benytter seg av.

Forskjeller mellom virksomhetsformer gjør at skattereglene av praktiske grunner ikke kan utformes helt likt. Det bør likevel være en ambisjon å skattlegge kapitalavkastning mest mulig likt uansett virksomhetsform. I motsatt fall kan fordeling av kapital mellom ulike typer virksomheter til dels bli bestemt ut fra skattemessige hensyn. Dette fører til en samfunnsøkonomisk ineffektiv fordeling av kapitalressurser mellom næringer. Også administrative hensyn taler for likebehandling av ulike virksomhetsformer.

#### *Løpende beskatning av kapitalavkastning*

Skattlegging av gevinster ved realisasjon vil oftest medføre innlåsning. Innlåsning foreligger når det er mer lønnsomt å la være å realisere en skattepliktig kapitalgevinst, selv om kapitalen kunne ha oppnådd høyere avkastning i en annen plassering. Ved å holde kapitalen i den opprinnelige plasseringen, kan en skattekreditt føres videre. Den alternative plasseringen må gi en meravkastning som minst overstiger rentefordelen av skattekreditten, for at det skal være lønnsomt å omplassere kapitalen og betale skatt på den realiserte gevinsten. Innlåsning gir et samfunnsøkonomisk tap dersom den hindrer at kapitalen til enhver tid plasseres i de anvendelsene som gir høyest avkastning før skatt.

Innlåsning unngås dersom verdistigning skattlegges løpende istedenfor ved realisasjon. Alternativt kan innlåsningseffekten fjernes ved å skattlegge rentefordelen av skattekreditten ved realisasjon. Begge deler vil imidlertid gi økte administra-

tive kostnader for skattyterne og skattemyndighetene. Skal innlåsningseffektene fjernes fullstendig, må alle objektene verdsettes hvert år uavhengig av omsetning. En skattlegging av rentefordelen av skattekreditten ved realisasjon vil også kreve informasjon om eiertiden til hvert objekt. For avskrivbare driftsmidler som faller i verdi, kan en teoretisk hindre innlåsning ved blant annet å la avskrivningene følge det økonomiske verdifallet, slik at det ikke oppstår skattepliktige gevinster.

Selv om utvalget ser argumenter for en løpende beskatning av all kapitalavkastning, mener utvalget at praktiske og administrative hensyn tilsier at en realisasjonsbasert beskatning, som i dag, bør være utgangspunktet.

#### *Kompensasjon for inflasjon*

Ved generell prisstigning i økonomien (inflasjon) vil en del av kapitalavkastningen på nominelle fordringer være en kompensasjon for at kapitalens kjøpekraft er redusert. Full inntektsbeskatning av nominell avkastning innebærer at denne kompensasjonen skattlegges på linje med reell kapitalinntekt. Motsatt får låntaker fradrag for den samme kompensasjonen og ikke bare for realrenten.

Inflasjon vil forsterke vridningene i kapitalbeskatningen hvis inflasjonskomponenten skattlegges. Insentivene til å spare blir desto svakere. Videre vil en eventuell forskjellsbehandling av investeringsobjekter, finansieringsmåter eller virksomhetsformer bli større. Eksempelvis vil investeringer i objekter som ikke inntektsbeskattes, f.eks. egen bolig, framstå som enda mer attraktive i et nominelt system enn i et inflasjonsjustert system.

Inflasjonsjustering av skattesystemet i Norge ble vurdert av blant annet Aarbakke-gruppen (NOU 1989: 14). Aarbakke-gruppen så klare fordeler ved et inflasjonsjustert system, men mente en helt korrekt justering ville vært uheldig i praksis. Det ble hevdet at det ikke ville vært praktisk mulig å indeksere alle kapitalinntekter og kapitalutgifter. Gruppen pekte på at en delvis indeksering i seg selv ville gitt vridninger og dermed vært uheldig. Andre motargumenter ble også trukket fram. Blant annet antok gruppen at det ville vært problematisk for Norge å innføre inflasjonskorrigert beskatning samtidig som de fleste andre land opprettholdt et nominelt skattegrunnlag. Samlet sett kom Aarbakke-gruppen til at den ikke ville anbefale et inflasjonsjustert system.

Diskusjonen om inflasjonsjustering var særlig aktuell på 1970- og 1980-tallet som følge av høy

inflasjon i mange land. Etter den tid er inflasjonen blitt vesentlig lavere og pengepolitikken er lagt om for blant annet å sikre lav og stabil prisvekst. I lys av dette og de praktiske utfordringene som taler mot inflasjonsjustering, bør det være uaktuelt å innføre helt eller delvis inflasjonsjustering av kapitalbeskatningen.

### 3.4 Kapitalbeskatning i en åpen økonomi

#### 3.4.1 Residens- og kildeprinsippet i kapitalbeskatningen

I beskrivelsen av kapitalbeskatning i en åpen økonomi er det vanlig å skille mellom beskatning etter residensprinsippet og kildeprinsippet, jf. boks 3.2. Under residensprinsippet blir skatt på kapitalavkastning lagt på innenlandske kapitaleiere uavhengig av om kapitalen er investert hjemme eller i utlandet. Residensskatter, dvs. skatter som følger residensprinsippet, kan derfor betraktes som skatter på sparing. Kildeprinsippet innebærer at kapitalen blir beskattet bare i det landet kapitalen investeres i. Beskatning kun ved kilden kalles også ofte territorialbeskatning. Kildeskatter, dvs. skatter som følger kildeprinsippet, kan derfor betraktes som skatter på investeringer i kildelandet.

Residensprinsippet betyr at kapitalinntekt løpende skatlegges etter de regler og satser som gjelder i kapitaleierens hjemland uansett hvor i verden den er opptjent. Investorer som maksimerer avkastningen på investeringene sine, vil sørge for at den marginale kapitalavkastningen etter skatt blir den samme for alle alternative kapitalplasseringer. Dersom residensprinsippet praktiseres konsekvent (lik beskatning av alle investeringer for den enkelte investor), vil også den marginale avkastningen før skatt bli lik mellom ulike typer investeringer både hjemme og ute. Det vil føre til effektiv allokering av landets sparing. I den grad alle land praktiserer et konsekvent residensprinsipp, vil også realinvesteringene fordeles effektivt mellom land. Dette omtales gjerne som kapitaleksportnøytralitet (Richman, 1963). Residensprinsippet praktiseres konsekvent dersom det gis full kredit for skatt som eventuelt er betalt til kildelandet ved investeringer utenlands, jf. avsnitt 3.4.3.

Imidlertid vil marginal avkastning etter skatt være forskjellig, så lenge de effektive skattesatsene varierer mellom land. Dette gjør at sparere fra ulike land står overfor ulik avkastning etter skatt. Residensbaserte skatter vil dermed kunne gi inef-

ektiv fordeling av den globale sparingen, og en oppnår ikke effektivitet i konsumet, jf. beskrivelse av effektivitetskriteriene i avsnitt 3.3.1.

Kildeprinsippet innebærer at kapitalavkastning opptjent i utlandet beskattes etter skatte-reglene i landet der inntekten er opptjent og ikke i skattyters hjemland. Ettersom alle sparere vil stå overfor de samme kildeskattene, vil likevekt i kapitalmarkedene innebære lik marginalavkastning etter skatt på sparing i alle land. Internasjonal beskatning etter kildeprinsippet gir derfor global effektiv fordeling av sparing. Dette resultatet omtales gjerne som kapitalimportnøytralitet (Richman, 1963). Avkastningskravet etter skatt for sparere blir det samme uansett hvilket land kapitalen kommer fra. Dersom kildeskatten varierer mellom land, vil slike kildeskatter gi ineffektiv global fordeling av investeringer. Årsaken er at investorene vil tilpasse seg slik at den marginale avkastningen før skatt mellom investeringer i ulike land vil variere.

Effektivitetskriteriene kapitalimportnøytralitet og kapitaleksportnøytralitet ser med andre ord på optimal lokalisering av kapital henholdsvis i form av tilbudet av kapital (dvs. lokalisering av sparing) og i etterspørsel av kapital (dvs. lokalisering av realinvesteringer).

Dersom alle land benytter samme prinsipp, enten residensprinsippet eller kildeprinsippet, og skattesatsene er like, vil en oppnå både kapitaleksportnøytralitet og kapitalimportnøytralitet. Disse forutsetningene er imidlertid svært strenge. I praksis benytter ulike land ulike prinsipper, og skattesatsene varierer fra land til land.

Når de effektive skattesatsene varierer mellom land, er det ikke mulig å oppnå kapitaleksportnøytralitet og kapitalimportnøytralitet på samme tid. Det optimale beskatningsprinsipp for verdensøkonomien vil avhenge av om en legger størst vekt på å oppnå effektivitet på investersiden (kapitaleksportnøytralitet) eller på sparesiden (kapitalimportnøytralitet). Det argumenteres normalt med at kapitaleksportnøytralitet bør foretrekkes framfor kapitalimportnøytralitet (Griffith, Hines og Sørensen, 2011). Årsaken er at kapitaleksportnøytralitet gir likt marginalt avkastningskrav før skatt på investeringer i ulike land. Marginalproduktet av kapitalen blir dermed den samme over hele verden, noe som er en betingelse for å oppnå størst mulig effektivitet i produksjonen og maksimere verdensinntekten.

Resultatet kan ses på som en variant av Diamond og Mirrlees' (1971) teorem om produksjonseffektivitet (Griffith, Hines og Sørensen, 2011). Teoremet forutsetter blant annet at nasjo-

### Boks 3.2 Tradisjonelle effektivitetskriterier i internasjonal kapitalbeskatning

Utgangspunktet for å vurdere effektivitetsvirkningene av ulike skattesystemer er en forutsetning om at investorer kan investere i ulike kapitalobjekter i ulike land, og at hver enkelt investor maksimerer den samlede avkastningen av investeringene sine. Investor vil da investere inntil den marginale avkastningen etter alle skatter er den samme for alle investeringene (justert for forskjeller i risiko). En skatt på avkastningen vil føre til at avkastningen før skatt må være høyere enn etter skatt. Dersom skatten er forskjellig på ulike investeringer, vil avkastningen før skatt måtte variere for at avkastningen etter skatt skal bli den samme.

*Residensprinsippet* betyr at kapitalinntekt skattlegges etter de regler og satser som gjelder i kapitaleierens hjemland uansett hvor i verden den er opptjent. Dersom den nasjonale beskatningen likebehandler alle investeringer, vil alle investorer hjemmehørende i samme land stå overfor samme marginalskatt uavhengig av om investeringen skjer i hjemlandet eller utlandet. Den marginale avkastningen før skatt blir dermed lik mellom ulike typer investeringer både hjemme og ute. Det vil føre til effektiv allokering av det enkelte lands sparing. I den grad alle land beskatter etter et konsekvent residensprinsipp, vil det gi effektiv fordeling av investeringer mel-

lom land (*kapitaleksportnøytralitet*). Et konsekvent residensprinsipp forutsetter at alle investeringer ute og hjemme beskattes likt og at det gis full kredit for eventuelt utenlandsk betalt skatt.

*Kildeprinsippet (territorialprinsippet)* innebærer at kapitalinntekt som opptjenes i utlandet, beskattes etter skattereglene i landet der inntekten er opptjent og ikke i skattyters hjemland. Den enkelte investor vil dermed stå overfor ulik beskatning av ulike investeringer, og det vil ikke være optimalt å tilpasse seg slik at den marginale avkastningen på investeringer hjemme og ute blir den samme. Dette gir en ineffektiv allokering av sparingen i det enkelte land. Dersom alle land fulgte kildeprinsippet, ville alle investorer stå overfor samme skatt på investeringene. Dermed blir avkastningen etter skatt lik uansett hvem som investerer, og marginalavkastningen etter skatt på sparing blir lik i alle land. Da vil skatten ikke påvirke fordelingen av sparingen mellom land, og sparernes avkastningskrav blir den samme uansett hvilket land kapitalen kommer fra (*kapitalimportnøytralitet*).

Med samme effektive skatt på kapitalinntekt i alle land ville det både være kapitaleksportnøytralitet og kapitalimportnøytralitet.

nalstatene skattlegger stedbundne renprofitter fullt ut, jf. boks 3.1. Dersom det derimot finnes ubeskattet stedbunden renprofitt i selskapene, vil den optimale utformingen av kapitalbeskatningen for verdensøkonomien kreve en blanding av kapitalimportnøytralitet og kapitaleksportnøytralitet (Keen og Piekola, 1997). Dette skyldes at stedbundne renprofitter i bedriftene kan beskattes uten at det får negative virkninger på investerings-tilpasningen.

#### 3.4.2 Beskatning etter residens- og/eller kildeprinsippet?

Under forutsetning av at Norge skal skattlegge kapitalinntekter må en ta stilling til om skattesystemet skal basere seg på kildebeskatning av avkastning på investeringer (for eksempel gjennom en selskapskatt), residensbeskatning av avkastning på sparing eller en kombinasjon. Isolert sett tilsier redegjørelsen i avsnitt 3.4.1 at residensbeskatning bør foretrekkes så fremt stedbun-

den renprofitt er skattlagt. Dersom det ikke er mulig å skattlegge all stedbunden renprofitt i økonomien, vil avveiningen mellom kildebeskatning og residensbeskatning avhenge av om investeringene eller sparingen er mest følsom overfor endringer i skatten.

For en liten, åpen økonomi vil en residensbeskatning av avkastning på personlig sparing som praktiseres fullt ut (slik at kapitalbeskatningen er uavhengig av i hvilket land sparingen plasseres), redusere avkastningen etter skatt for innenlandske sparere og føre til vridninger i tilpasningen mellom konsum og sparing (konsum vil øke og sparingen reduseres). Skatten påvirker imidlertid verken utenlandske investorers kapitalkostnad eller det internasjonale rentenivået. Nivået på innenlandske investeringer vil dermed være uforandret. Med uendret nivå på investeringene og lavere innenlandsk sparing vil netto kapitalimport øke.

En residensbeskatning som praktiseres konsekvent for all sparing, kan bare unngås ved å flytte

ut av landet. For valget mellom residensbasert og kildebasert beskatning er det derfor sentralt hva som er internasjonalt mest mobilt av realinvesteringer og personer. Normalt antas det at realinvesteringer er mer mobile enn personer. Dette taler for residensbasert beskatning.

Dersom det ikke er mulig å praktisere residensprinsippet fullt ut, vil resultatene ovenfor ikke holde. Da kan sparingen i varierende grad unndra seg nasjonal beskatning ved plassering i utlandet, og utenlandske investeringer kan bli favorisert framfor nasjonale investeringer som skattlegges.<sup>3</sup> Valget mellom kilde- og residensbeskatning vil i dette tilfellet avhenge av hva som er mest mobilt av realkapital og sparing. Hvis sparing generelt kan plasseres i utlandet uten residensbeskatning, svekkes mulighetene for å inndrive skatt på avkastning av personlig finanssparing. I så fall vil det bare være mulig å innkreve skatt på nasjonal renprofitt og kildeskatter på nasjonale investeringer samt personlig kapitalskatt på ikke-mobile skattegrunnlag som fast eiendom. I praksis faller mange land ned på en kombinasjon av kildebeskatning på selskap og residensbeskatning som ikke er konsekvent. At residensbeskatningen ikke blir konsekvent, kan typisk skyldes at investeringer i selskap i utlandet først skattlegges når avkastningen tas hjem, mens passive kapitalplasseringer og investeringer i lavskatteland skattlegges løpende.

Under forutsetning av at finansieringskostnadene bestemmes på det internasjonale kapitalmarkedet vil en (kilde)skatt på selskapsoverskudd føre til at avkastningen før skatt på innenlandske investeringer må øke med et tilsvarende beløp for å gi den avkastningen etter skatt som kreves av internasjonale investorer. Dermed vil innenlandske investeringer reduseres, og kapital flytte ut av landet inntil marginal avkastning før skatt har økt tilstrekkelig for å kompensere investorene fullt ut for kildeskatten. Kildebaserte kapitalskatter vil dermed i sin helhet belastes stedbundne innenlandske produksjonsfaktorer. Den innenlandske sparingen er imidlertid uberørt, siden en kildebasert overskuddsskatt ikke påvirker avkastningen som innenlandske sparere kan oppnå i det internasjonale kapitalmarkedet.

Boks 3.3 oppsummerer virkningene på investeringene av henholdsvis kildebaserte og residensbaserte skatter.

### 3.4.3 Internasjonal dobbeltbeskatning

Det er vanlig at kildelandet krever skatt på investeringer i landet. Samtidig vil selskapet ofte være skattepliktig for avkastningen til hjemlandet. Da vil det kunne oppstå dobbeltbeskatning av grenseoverskridende investeringer. Det skilles mellom juridisk og økonomisk dobbeltbeskatning. Juridisk dobbeltbeskatning inntreffer når en og samme inntekt beskattes for samme inntektsår hos samme skattesubjekt og med likeartede skatter i mer enn én stat. Økonomisk dobbeltbeskatning inntreffer når samme inntekt skattlegges hos forskjellige skattesubjekter som tilhører samme økonomiske enhet.

Det er alminnelig enighet om at en bør ha regler for å unngå internasjonal dobbeltbeskatning. Hvis dobbeltbeskatning bidrar til høy skattlegging av grenseoverskridende investeringer, vil det hindre optimal allokering av kapital og dermed hemme økonomisk vekst.

Dobbeltbeskatning kan forebygges både ved internrettslige og folkerettslige regler. Norge har både internrettslige regler om fradrag i norsk skatt for skatt betalt i utlandet (kreditfradrag) og har inngått en lang rekke skatteavtaler med ulike land for blant annet å hindre dobbeltbeskatning.

Internasjonal dobbeltbeskatning kan unngås ved hjelp av to hovedmetoder:

- *Fordelingsmetoden* innebærer at inntekt kun er skattepliktig til ett land. Beskatningsretten kan fordeles til enten kildelandet eller bostedslandet. Modellen går også under navnet unntaksmetoden. Fordelingsmetoden kan gjennomføres gjennom en skatteavtale ved at landene avtaler at en inntekt skal være skattepliktig til kun ett av landene. Metoden kan også innføres ensidig ved at land i sin internrett unntar en eller flere inntektstyper fra beskatning (fritaksmetoder).
- *Kreditmetoden* innebærer at inntekt kan beskattes i begge land, men skattyter kan kreve fradrag i skatt i bostedslandet for betalt skatt i kildelandet. Dette må hjemles i interne regler, men avtales også gjerne gjennom skatteavtaler. En konsekvent og ubegrenset kreditmetode vil bidra til kapitaleksportnøytralitet siden investeringer i utlandet skattlegges på linje med investeringer innenlands.

Dersom det var internasjonal enighet om at beskatningsretten skulle tildeles kildelandet gjennom fordelingsmetoden, ville alle land fulgt kildeprinsippet. Da ville ulike investorer fra ulike land stått overfor samme skatt på en investering i et

<sup>3</sup> Utenlandsinvesteringer vil da bli behandlet mer på linje med skattefrie investeringer i Norge, f.eks. som bolig når det ikke betales eiendomsskatt.



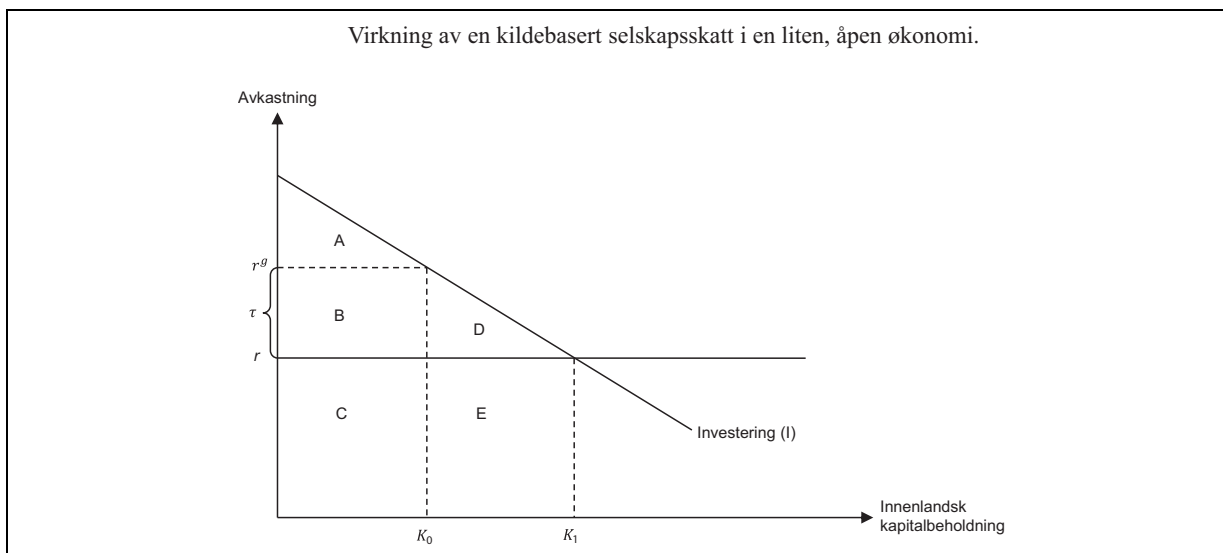
### Boks 3.3 Virkninger på investeringer av kilde- og residensbaserte skatter

I en liten, åpen økonomi hvor kapital er mobil over landegrensene, vil en kildebasert selskapsskatt redusere de samlede investeringene innenlands. Dette er illustrert i figur 3.2. Framstillingen er basert på Sørensen (2010a). Det antas at den marginale avkastningen på investert kapital innenlands faller med investeringsnivået. Det vil være tilfellet så lenge de mest lønnsomme investeringene gjennomføres først. Jo mer som investeres, jo mindre lønnsomt vil det siste investeringsprosjektet være. Denne sammenhengen er representert med kurven  $I$  i figuren. Plasseringen av kurven avhenger av blant annet samlet sysselsetting. Normalt vil kapitalen være mer produktiv jo mer arbeidskraft som er tilgjengelig for å utnytte den. Økt sysselsetting flytter kurven oppover i diagrammet (noe som gir økte investeringer), mens lavere sysselsetting flytter kurven nedover (noe som gir lavere investeringer).

Investeringer innenlands vil bli gjennomført inntil det siste investeringsprosjektet akkurat gir nok avkast-

ning til å dekke finansieringskostnadene. I den videre fremstillingen defineres  $r$  som selskapenes gjennomsnittlige finansieringskostnad før skatt, som er gitt ved  $r = (1 - \beta)r^e + \beta i$ , der  $\beta$  er gjeldsandelen,  $r^e$  er aksjonærenes avkastningskrav før eventuelle personskatter og  $i$  er renten før skatt. Både aksjonærenes avkastningskrav før personskatter og renten før skatt antas å være bestemt på det internasjonale kapitalmarkedet. Det antas videre at den optimale  $\beta$  bestemmes uavhengig av investeringsnivået. I vedlegg 3 utleder Sørensen en teori om hvordan  $\beta$  bestemmes.

I fravær av en kildebasert selskapsskatt i Norge vil investeringsnivået følgelig fastsettes til  $K_1$ . Med en kildebasert selskapsskatt ( $\tau$ ) vil marginalavkastningen før skatt på investeringer innenlands øke fra  $r$  til  $r^e$ . Et høyere avkastningskrav innenlands betyr at færre investeringer blir lønnsomme, og samlet investeringsnivå blir redusert til  $K_0$ .



Figur 3.2 Virkning av en kildebasert selskapsskatt i en liten, åpen økonomi

Feltene  $A + B + C$  utgjør samlet bidrag til verdiskapningen fra investeringene.  $C$  er avkastningen til kapitalerne (betaling for kapital til aksjonærer og kreditorer).  $B$  utgjør det offentlige skatteinntekter, mens  $A$  inneholder betalingen av arbeidskraften (som antas å være den eneste andre innsatsfaktoren i denne enkle modellen) og ev. renprofitt. Felt  $D$  er effektivitetstapet ved en innenlandsk selskapsskatt som gjør at avkastningskravet blir høyere enn selskapenes finansieringskostnader før skatt,  $r$ .

Redusert selskapsskatt i Norge vil gi økte investeringer. Det vil igjen øke etterspørselen etter arbeidskraft, noe som vil øke reallønnen. Høyere reallønn gir økt arbeidstilbud. Det vil flytte  $I$ -kurven oppover i diagrammet i figur 3.2. Selskapenes finansieringskostnader før skatt og dermed avkastningen til kapitalerne (investorer og kreditorer) er uendret i og med

at dette bestemmes på det internasjonale kapitalmarkedet. Den horisontale  $r$ -kurven ligger dermed fast. Derimot øker arbeidskraftens avkastning. I denne enkle modellen vil derfor selskapsskatten over tid fullt ut belastes arbeidstakerne.

Investeringene innenlands vil komme fra innenlandsk kapital (sparing) og fra kapital fra utlandet. Med fri kapitalflyt over landegrensene vil de økte investeringene som følge av lavere selskapsskatt i sin helhet komme fra økt kapitalimport eller redusert kapitaleksport. Det følger av at innenlandsk sparing ikke påvirkes av redusert selskapsskatt. Dette er illustrert i figur 3.3. Samlet investeringsnivå er det samme som i figur 3.2. Med en selskapsskattesats på  $\tau$  vil investorene kreve en avkastning før skatt på  $r^e$ . Det gir et samlet investeringsnivå på  $I^e$ .

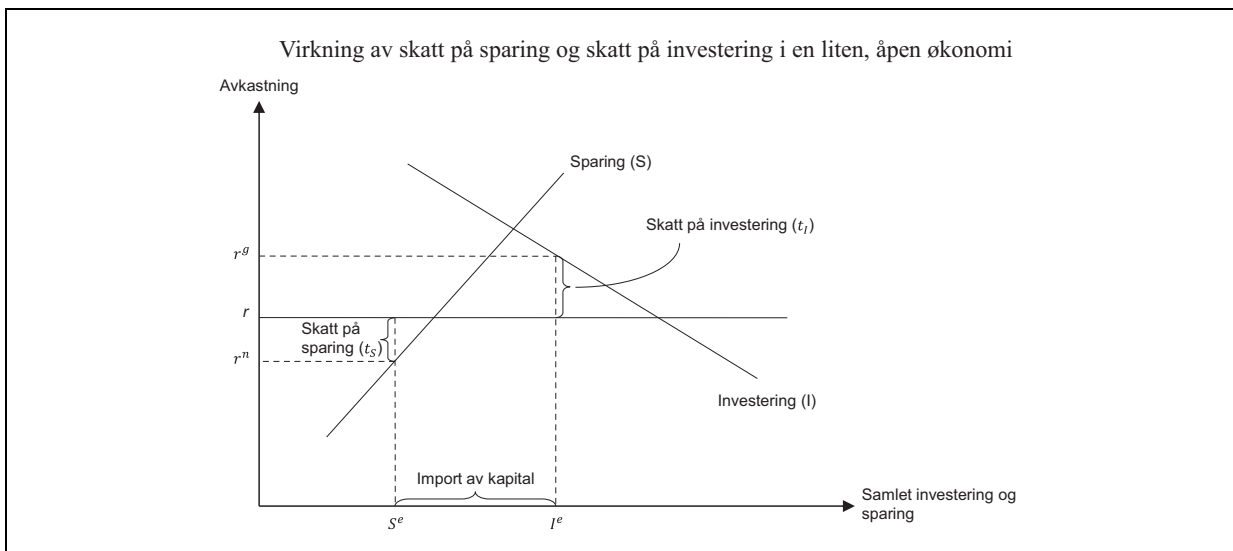
**Boks 3.3 forts.**

S-kurven viser hvordan den innenlandske sparingen påvirkes av marginalavkastningen innenlands. Det antas her at sparingen øker med avkastningen etter skatt. En skatt på sparing for de som er bosatt i Norge, vil redusere avkastningen etter skatt fra  $r$  til  $r^n$ . Samlet innenlandsk sparing blir da  $S^e$ . For å beregne  $r^n$  kan en av forenklingshensyn anta at andelen obligasjoner og aksjer i husholdningenes portefølje er kapitalsammensetningen i selskapene, dvs. henholdsvis lik  $\beta$  og  $1 - \beta$ . Differansen mellom  $I^e$  og  $S^e$  utgjør samlet kapitalimport. En andel tilsvarende  $\beta$  vil da bestå av import av fremmedkapital, mens andelen  $1 - \beta$  vil bestå av import av egenkapital. Dersom selskapsskattesatsen reduseres, vil det samlede investeringsnivået øke, men siden skattesatsen på personlig kapitalinntekt holdes uendret, vil innenlandsk sparing være uendret. Den økte investeringen vil da utelukkende bli finansiert av utenlandsk kapital. Hvis de samlede arbeidsinntekter øker som følge av større arbeidstilbud, vil den samlede sparing formodentlig også øke, da sparingen normalt antas å variere positivt med inntekten. En lavere selskapsskattesats kan derfor få kurven for samlet sparing til å flytte seg mot høyre i figur 3.3 og dermed redusere behovet for kapitalimport.

Virkingen på kapitalimporten av en identisk økning av selskapsskattesatsen og skatt på personlig kapitalinntekt vil blant annet avhenge av den relative helningen på kurvene for sparing og investering og av størrelsen på gjeldsandelen,  $\beta$ . Med en relativt bratt sparekurve og/eller en høy gjeldsandel vil en

identisk økning i selskapsskattesatsen og skatt på kapitalinntekt tendere til å medføre et fall i kapitalimporten. I motsatt fall vil det tendere til å gi økt kapitalimport.

Under forutsetning av perfekt kapitalmobilitet vil som nevnt lavere skatt på sparing ikke ha virkning på investeringsnivået. Det betyr for eksempel at formuesskatten ikke påvirker investeringsnivået, men kun nivået på sparingen innenlands. For at formuesskatten skal påvirke investeringsnivået må det finnes lønnsomme prosjekter som ikke blir finansiert av utenlandsk kapital, for eksempel på grunn av asymmetrisk informasjon (såkalt «home bias» eller hjemmefavorisering). Da kan innenlandske aksjonærer ha et fortinn i å eie innenlandske selskap fordi de bedre enn utlendingene kjenner de økonomiske vilkårene for lønnsom drift. Forskning viser imidlertid at hjemmefavoriseringen er lav i Norge sammenlignet med andre land, jf. Bekaert og Wang (2009) og Vanpée og De Moor (2012). Samtidig er også hjemmefavoriseringen i våre nærmeste naboland (Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland) og USA lav. Disse resultatene trekker også i retning av at innenlandske investeringer i Norge i stor grad kan separeres fra innenlandsk sparing. Hovedregelen er derfor at det er mer effektivt å redusere kildebaserte skatter, som selskapsskatten, hvis en ønsker å stimulere til økte investeringer gjennom skattesystemet. Hovedeffekten av redusert formuesskatt vil være økt innenlandsk sparing, ikke økt samlet investeringsnivå.

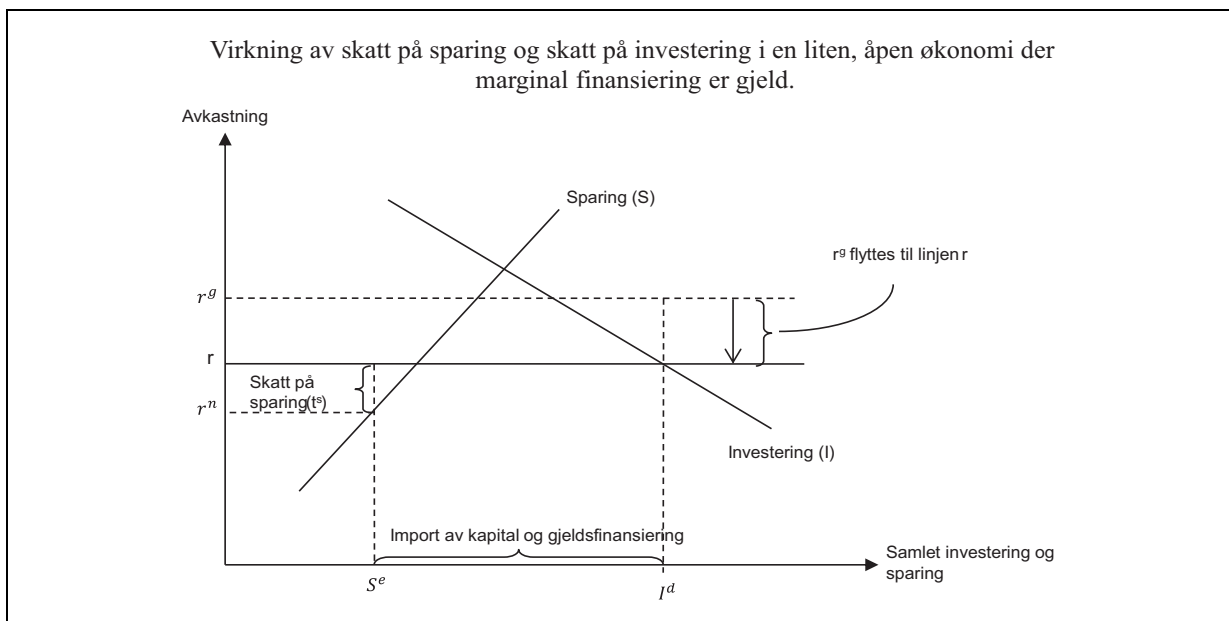


Figur 3.3 Virkning av skatt på sparing og skatt på investering i en liten, åpen økonomi

**Boks 3.3 forts.**

I figur 3.4 vises virkningene av et spesialtilfelle der en antar at den marginale investeringen er fullt gjeldsfinansiert. Det teoretiske utgangspunktet for et slikt scenario kan være den såkalte hakkeordensteorien, jf. avsnitt 3.3.5 og avsnitt 5 i vedlegg 3 fra Sørensen. Ifølge denne teorien vil selskapene foretrekke å bruke gjeld foran ny, innskutt egenkapital når andre finansieringskilder (tilbakeholdt overskudd) er uttømt. For den marginale investeringen vil  $\beta$  være lik 1 når vi antar full gjeldsfinansiering. I så fall vil selskapenes finansieringskostnader før og etter skatt bli den samme gitt fullt fradrag for gjeldsrenter. Dermed

vil linjen  $r_g$  flytte seg ned til  $r$ . Forutsetningen innebærer samlet sett at selskapsskatten ikke reduserer investeringene og dermed at effektivitetstapet av selskapsskatten forsvinner. Å legge til grunn en slik antagelse for den norske økonomien som helhet vil imidlertid ikke være realistisk. For den delmengden av selskap som kontrolleres av norske residerter som er underlagt aksjonærmodellen, og der residensbeskatningen virker konsekvent, kan riktignok beskatningen virke tilnærmet nøytral i tråd med figur 3.4.



Figur 3.4 Virkning av skatt på sparing og skatt på investering i en liten, åpen økonomi der det marginale prosjektet finansieres med 100 pst. gjeld.

I tilfellet der det marginale prosjektet fullt ut finansieres med gjeld, men der de *intramarginale* prosjektene (dvs. prosjekter som gjennomføres, men som ikke ligger på marginen) finansieres med både gjeld

og egenkapital, vil en identisk senkning av selskapsskatten og skatt på kapitalinntekt kunne øke utenlandsk eierskap uten at innenlandsk investeringsnivå påvirkes.

gitt land. En ville dermed oppnådd kapitalimportnøytralitet, men ikke kapitleksportnøytralitet så lenge skattesatsen varierer mellom land. En ubegrenset kreditmetode i alle land ville på sin side bidra til kapitleksportnøytralitet. En ville imidlertid ikke oppnådd kapitalimportnøytralitet så lenge skattesatsene varierer mellom land.

Ved bruk av kreditmetoden legges det normalt til grunn et *begrenset kreditfradrag*. Det innebærer at kreditfradraget settes til det laveste av betalt skatt i kildelandet og beregnet skatt i bostedslandet på inntekten. Norge benytter i prinsippet begrenset kreditfradrag ved inngåelse av skatteav-

taler med andre land slik at kreditfradraget ikke vil overstige norsk skatt på inntekten. I praksis kan likevel dobbeltbeskatning ofte unngås gjennom den norske fritaksmetoden.

Årsaken til at de fleste land velger å ha begrensninger i kreditmetoden er at kildelandet i motsatt fall har sterke incentiver til å skattlegge utlendingers inntekt høyt. Selskapene vil samlet sett ikke få økt skatt av en slik skatteøkning, ettersom den økte skatten i kildelandet fullt ut blir kreditert i skatten til hjemlandet. En slik skatteøkning fra kildelandene vil dermed bare medføre en overføring av skatteproveny fra hjemlandet til

kildelandet. Innenfor EØS-området begrenses slike insentiver ved at regelverket hindrer forskjellsbehandling av selskap hjemmehørende i staten og annen EØS-stat.

I tillegg til de to metodene som i prinsippet kan forhindre internasjonal dobbeltbeskatning, foreligger det en tredje metode som reduserer effekten, fradragsmetoden:

- *Fradragsmetoden* betrakter skatt til kildelandet som en kostnad som kan trekkes fra i den skattepliktige inntekten i bostedslandet. Siden utenlandsk skatt kun kan trekkes fra i inntekten som det beregnes innenlandsk skatt på, og ikke i utlignet innenlandsk skatt, innebærer denne metoden en viss dobbeltbeskatning. Som med begrenset kredit er dermed fradragsmetoden ikke i tråd med kapitaleksportnøytralitet. Fradragsmetoden gir imidlertid en optimal allokering av investeringene sett fra investorlandet, men ikke fra et globalt synspunkt, jf. avsnitt 3.4.4 om skillet mellom global og nasjonal effektivitet.

#### 3.4.4 Global effektivitet eller nasjonal effektivitet?

For et enkeltland vil det i utgangspunktet være et mål om minst mulig tap i *nasjonal* velferd ved å kreve inn et gitt skatteproveny. Dersom det legges et rent nasjonalt perspektiv til grunn, vil det være samfunnsøkonomisk optimalt at det investeres innenlands inntil avkastningen innenlands før skatt er lik avkastningen utenlands etter skatt i utlandet. Årsaken er at en på nasjonalt nivå bare tar hensyn til den investeringsavkastningen som tilfaller landet, og ikke det som tilfaller andre land i form av skatter. Dette vil være det samme som å betrakte skatt i utlandet som en kostnad, på linje med andre produksjonskostnader. Et nasjonaløkonomisk optimalt nivå på investeringene kan derfor bare realiseres med residensbeskatning og bruk av fradragsmetoden, jf. boks 3.4 (Richman, 1963).<sup>4</sup> Denne metoden gir nasjonal effektivitet, siden den samlede avkastningen av utenlandske og innenlandske investeringer, dvs. summen av den privatøkonomiske avkastningen og nasjonale skatter, blir maksimert. Skattesystemet vil imidlertid ikke gi en optimal global allokering av kapitalen.

<sup>4</sup> Resultatet forutsetter at investeringer i utlandet påvirker investeringsnivået i hjemlandet og at investeringer skjer i form av nyinvesteringer og ikke oppkjøp av eksisterende selskap Richman (1963).

Bergo-utvalget (jf. NOU 1996: 17) foreslo at målet for norske myndigheter bør være å maksimere nasjonal velferd. Dette tilsier at skatt betalt i utlandet betraktes som en produksjonskostnad. Bergo-utvalget foreslo derfor å innføre fradragsmetoden for å begrense virkningen av dobbeltbeskatning ved investeringer i utlandet. Skauge-utvalget (jf. NOU 2003: 9) mente på sin side at Bergo-utvalgets innfallsvinkel var for snever og viste til at dersom alle land hadde innført en tilsvarende beskatning, ville investeringer i hjemlandet gjennomgående blitt favorisert framfor investeringer i utlandet. Det kunne gitt mindre effektive globale kapitalmarkeder. Skauge-utvalget mente at det var i Norges langsiktige interesse å stå fast på prinsippet om å arbeide for et skattesystem som var optimalt fra en global synsvinkel. En eventuell overgang til fradragsmetoden ville også ført til at Norge måtte reforhandlet samtlige skatteavtaler eller ensidig sagt opp skatteavtalene.

I likhet med Skauge-utvalget mener også dette utvalget at det vil være i Norges langsiktige interesse å stå fast på målet om å unngå for høy internasjonal dobbeltbeskatning og at en derfor ikke utelukkende kan legge vekt på nasjonal effektivitet.

#### 3.4.5 Eierskapsnøytralitet

Begrepene kapitaleksportnøytralitet, kapitalimportnøytralitet og nasjonal effektivitet ble introdusert av Richman (1963) og har vært de førende effektivitetskriteriene i den skatteøkonomiske teorien de siste tiårene. I 2003 påpekte imidlertid Desai og Hines (2003) at internasjonal beskatning ikke bare bør ta hensyn til lokalisering av kapital, men at det også bør tas hensyn til *hvem som eier kapitalen*.

Desai og Hines viser til at eiendeler som er utviklet gjennom blant annet forskning, utvikling og markedsføring, ofte er høyt spesialiserte og at avkastningen avhenger av hvem som eier og kontrollerer eiendelene. Ut fra dette premisset argumenterer Desai og Hines for at skattesystemet ikke bør skape vridninger i eierskapet til realkapitalen. De introduserer derfor begrepet *kapitaleierskapsnøytralitet*:

- Et skattesystem er eierskapsnøytralt dersom det ikke skaper vridninger i grenseoverskridende eierskapsmønstre. Hvis kapitalen ikke eies av selskap som kan oppnå den høyeste avkastningen før skatt, er skattesystemet ikke eierskapsnøytralt.

### Boks 3.4 Nasjonal effektivitet med fradragmetoden

Anta at et selskap hjemmehørende i land A skal investere enten i land A eller i land B. Selskapskattesatsen er 20 pst. i begge land. Investeringen gir en avkastning på 20 pst. og dermed en avkastning på 16 pst. etter skatt i kildelandet. Dersom land A benytter kreditmetoden for å begrense internasjonal dobbeltbeskatning, vil investeringer i land B ikke bli ytterligere beskattet i land A. Selskapet vil da være indifferent mellom å investere i land A eller land B (siden avkastningen i begge tilfeller er 16). Fra et nasjonalt ståsted ville imidlertid land A foretrukket at en større del av investeringene ble foretatt innenlands fordi staten taper skatteinntekter på investeringer som flyttes til utlandet.

Dersom land A istedet benytter fradragmetoden, vil investeringen i land B bli beskattet med 3,2 pst. av investeringsbeløpet i land A (20 pst. av 16 pst.). Avkastningen etter skatt ved

investering i land B vil dermed bli lavere enn ved investering i land A. For at selskapet skal være indifferent mellom å investere i land A og land B, må investeringen generere en avkastning som er 5 pst. høyere i land B enn i land A. Etter at selskapet har tilpasset seg, vil fordelingen av investeringene mellom land A og land B være optimal fra et nasjonaløkonomisk ståsted ettersom summen av den privatøkonomiske avkastningen og nasjonale skatter er den samme på marginen ved både investeringer hjemme og ute.

Eksemplet illustrerer at en oppnår nasjonal effektivitet med fradragmetoden. På den annen side oppnås ikke global effektivitet, siden avkastningen før skatt på marginen er ulik i de ulike landene. Global effektivitet oppnås med kreditmetoden.

Metode for å hindre dobbeltbeskatning i land A		Kreditmetoden	Fradragsmetoden	Fradragsmetoden
	Land A	Land B	Land B	Land B
1. Avkastning	20	20	20	25
2. Skatt i kildelandet (20 pst. av 1.)	4	4	4	5
3. Avkastning etter skatt i kildelandet (1.–2.)	16	16	16	20
4. Skatt i residenslandet	0	0	3,2	4
5. Avkastning etter skatt i residenslandet (3.–4)	16	16	12,8	16
6. Nasjonalinntekt i land A	20	16	16	20

Desai og Hines illustrerer hensynet til eierskapsnøytralitet ved å vise til at skattereglene i hjemlandet potensielt kan påvirke eierskapet til utenlandsk kapital ved å endre avkastningen på investeringen etter skatt. Investorer fra land som fritar utenlandsinntekter fra beskatning, vil ha mest å tjene på å lokalisere sine investeringer i lavskattelands, siden de får fullt utbytte av den lave kilde-skatten i utlandet. Investorer fra land som gir full kredit for betalt kildeskatt i utlandet, vil derimot ikke ha noe å tjene på å lokalisere sine investeringer i lavskattelands, siden redusert skatt i kildelandet vil bli motsvart av økt skatt i hjemlandet.

Desai og Hines viser til at eierskapsnøytralitet kan oppnås både med gjennomgående kildebeskatning og konsekvent residensbeskatning, jf. boks 3.5:

- Dersom alle land unntar utenlandsinntekt fra nasjonal beskatning (kildebeskatning), vil både nasjonale og utenlandske selskap stå overfor de samme effektive skattesatsene i hvert enkelt land, slik at kapitalen vil bli eid av selskap som kan oppnå den høyeste avkastningen før skatt.
- Dersom alle land praktiserer en konsekvent residensbeskatning med ubegrenset kredit og alle land benytter samme definisjon av skattegrunnlaget, vil hvert enkelt lands investorer stå overfor samme marginalavkastning før skatt ved investeringer både hjemme og ute. Alle investorer i alle land vil ha det samme avkastningskravet før skatt ved å investere i et gitt land. Når alle investorer har det samme avkastningskravet før skatt på investeringen,

vil kapitalen bli eid av selskap som har størst betalingsvilje i fravær av skatt, dvs. selskapene som kan oppnå den høyeste avkastningen før skatt.

Beskrivelsen over viser at internasjonal eierskapsnøytralitet kan oppnås dersom *alle* land enten har en konsekvent residensbeskatning med full kredit for utenlandsk skatt eller unntar utenlandsinntekt fra nasjonal beskatning (kildebeskatning). I praksis kan dette ikke oppfylles.

Desai og Hines (2003) benytter begrepet *nasjonal eierskapsnøytralitet* for å beskrive optimal tilpasning med hensyn til nasjonal velferd, i motsetning til kapitaleierskapsnøytralitet som ser på optimal tilpasning for verden. Ifølge Desai og Hines vil et system som fritar utenlandsinntekt fra nasjonal beskatning være foretrukket fra et nasjonalt synspunkt dersom eierskapsnøytralitet er det overordnede målet. Dette vil maksimere avkastning etter skatt for flernasjonale selskap hjemmehørende i staten. Dersom overskudd i et utenlandsk selskap ikke skattlegges på eksisterende utenlandsk eiers hånd, mens overskuddet hadde blitt skattlagt på norsk eiers hånd, kan det hende at eierskifte ikke finner sted selv om innenlandsk eier isolert sett hadde vært en mer effektiv eier. For å sikre at norske investorer konkurrerer på like vilkår med andre investorer fra andre land ved oppkjøp av utenlandske selskap (eierskapsnøytralitet på nasjonal hånd) vil det være optimalt å unnta all utenlandsinntekt fra nasjonal beskatning.

Et enkeltland som ønsker å maksimere summen av skatteinntekter og avkastning etter skatt for sine bedrifter, vil velge en slik fritaksmetode hvis det ikke reduserer innenlandsk skatteproveny fra innenlandsk økonomisk aktivitet. Denne betingelsen vil være oppfylt hvis økte utgående investeringer ved overgang til fritaksmetode motsvares av en like stor økning i inngående investeringer. Desai og Hines (2003) argumenterer for at dette i stor grad vil være tilfelle. Årsaken er at hoveddelen av de globale utenlandske investeringene er oppkjøp av eksisterende selskap og i mindre grad investering i ny virksomhet. Det meste av de grenseoverskridende utenlandsinvesteringene vil følgelig være endring i eierskap snarere enn netto overføring av sparing fra ett land til det annet.

Nasjonal eierskapsnøytralitet kan ifølge Desai og Hines (2003) dermed oppnås ved et kildeprinsipp, dvs. at selskapsinntekt opptjent i utlandet beskattes etter skattereglene i landet der inntekten er opptjent og ikke i skattyters hjemland. En

konsekvent oppfølging av dette vil innebære at fritaksmetoden utvides til å gjelde alle utenlandsinvesteringer, også utenfor EØS, og at NOKUS-reglene blir avskaffet. Da ville utenlandsinntekt fritas for beskatning i Norge. En slik tilnærming vil imidlertid gi norske selskap insentiv til å flytte investeringer til land med lavere skattesats enn Norge. Investeringer i utlandet blir da beskattet lavere enn investeringer hjemme.

En viktig forutsetning for resultatet fra Desai og Hines (2003) er at avkastningskravet etter selskapsskatt er gitt fra det internasjonale kapitalmarkedet. Med andre ord antas at personbeskatning er uten betydning for foretakenes avkastningskrav. Hvis det antas at personbeskatningen har betydning, og de marginale investorene i de ulike selskapene er underlagt forskjellige personskatteeregler, vil fritaksmetoden ikke nødvendigvis sikre nasjonal eierskapsnøytralitet. Videre er det heller ikke gitt at fullt fritak for utenlandsk inntekt vil være optimalt fra et nasjonalt synspunkt, hvis de innenlandske investeringene faktisk faller ved overgang til fritaksmetoden.

Desai og Hines (2003) mener at betydningen av eierskap og nasjonal eierskapsnøytralitet kan bidra til å forklare at flere land de senere årene har lagt om sine skattesystemer slik at de i større grad bygger på fritaksmetoder (dvs. overgang i retning av et kildeprinsipp). En av forklaringene som trekkes fram, er at utenlandske direkte investeringer som andel av den totale økonomiske aktiviteten har økt.

I Becker og Fuest (2007) utvides analysen fra Desai og Hines (2003). De viser at resultatene fra Desai og Hines forutsetter at de særlige eierskapsfordelene er ubegrensede i det enkelte selskap, dvs. at eierskapsfordelene er et fellesgode i selskapet. Dersom investeringer i utlandet fortrenger investeringer i hjemlandet, dvs. at eierskapsfordelene er begrenset (privat gode), vil optimal tilpasning på nasjonalt nivå innebære innføring av en skatt på netto kontantstrøm fra utenlandsinvesteringen, i stedet for å gi fullt fritak.

Kane (2006) imøtegår også deler av argumentene fra Desai og Hines (2003). Kane fremholder at generelt inneholder landenes skattesystemer ulike elementer som kan skape vridninger i budpriser ved fusjoner og oppkjøp. Fordi vridninger kan oppstå i mange former i et skattesystem, kan en ikke hevde teoretisk at eierskapsnøytralitet kan oppnås med endringer i metoden for å hindre internasjonal dobbeltbeskatning. Kane viser i denne forbindelse blant annet til at avkastning i form av økt lønnsomhet i selskapet som foretar oppkjøpet, vil avhenge av skattesatsen i hjemlan-

### Boks 3.5 Eierskapsnøytralitet

Eierskapsnøytralitet kan defineres ved at skattesystemet ikke skaper vridninger i grenseoverskridende eierskapsmønstre (Desai og Hines, 2003). I det følgende illustreres hovedresultatene for global eierskapsnøytralitet (kapitaleierskapsnøytralitet). Dersom alle land følger et konsekvent residensprinsipp eller et konsekvent kildeprinsipp, vil selskap rundt om i verden bli eid av de mest effektive eierne. Eksemplet viser også at det for et enkelt land kan være nasjonaløkonomisk lønnsomt å unnta utenlandsinntekt fra nasjonal beskatning, dvs. innføre fritaksmetoder.

Anta to selskap som er hjemmehørende i henholdsvis land A og land B. Land A beskatter selskapsinntekter etter et konsekvent residensprinsipp med kredit for ev. utenlandsk betalt skatt, mens land B følger en fritaksmetode, dvs. fritar utenlandsk selskapsinntekt fra beskatning. Selskapsskattesatsen er 40 pst. i begge land. Begge selskaps inntekter neddiskonteres med en felles diskonteringsrente som er gitt fra det internasjonale kapitalmarkedet (den marginale investor antas for eksempel å være et skattefritt fond). Avkastningskravet etter skatt settes til 3 pst. Begge lands selskap har mulighet til å investere i et tredje land C, hvor selskapsskattesatsen er 20 pst.

Et selskap i land A har en effektiv ledelse som er i stand til å skape en løpende avkastning på 20 pst. ved investering i land C. Ettersom land A følger et konsekvent residensprinsipp med kredit for utenlandsk skatt, er nåverdien av

en investering i land C på 100 lik 400, beregnet ved en avkastning på 12 etter skatt med et avkastningskrav på 3 pst. over uendelig tid.

Et selskap i land B har en mindre effektiv ledelse som kun er i stand til å skape en avkastning på 18 pst. ved investering i land C. Siden land B fritar utenlandsinntekt i selskapsbeskatningen, blir nåverdien av en investering i land C på 100 lik 480, beregnet ved en avkastning etter skatt på 14,4 med et avkastningskrav på 3 pst. over uendelig tid.

Dersom disse to selskapene konkurrerer om å overta et selskap beliggende i land C, vil selskapet hjemmehørende i land B altså være villig til å betale en høyere pris, selv om det har en mindre effektiv ledelse som skaper en lavere avkastning før skatt.

Dersom begge land hadde fulgt et konsekvent residensprinsipp i både rente- og selskapsbeskatningen, med full kredit for utenlandsk betalt skatt, ville nåverdien av investeringen i land C fortsatt ha vært 400 for det mer effektive selskapet hjemmehørende i land A, mens nåverdien kun ville ha vært 360 for det mindre effektive selskapet hjemmehørende i land B. Selskapet med den mest effektive ledelsen ville dermed overtatt selskapet i land C.

Også selskapsbeskatning med fritaksmetoder gir global eierskapsnøytralitet dersom selskapene i de forskjellige landene benytter samme diskonteringsrente etter skatt ved neddiskontering av fremtidige nettoinntekter fra selskapsinvesteringer.

Tabell 3.1 Virkninger på eierskapsnøytralitet av ulike metoder for å hindre internasjonal dobbeltbeskatning. Skatte- og rentesatser og avkastningskrav i prosent

	Land A Kreditmetode	Land B Kreditmetode	Land B Fritaksmetode
Skatt på renter	40	40	40
Skatt på utenlandsinntekt	40	40	0
Avkastningskrav etter skatt	3	3	3
Avkastning i land C	20	18	18
Selskapsskatt i land C	20	20	20
Avkastning etter skatt	12	10,8	14,4
Nåverdi av å investere 100	400	360	480

### Boks 3.5 forts.

Resultatet beror særlig på forutsetningen om at begge selskaps inntekter etter selskapsskatt neddiskonteres med en felles diskonteringsrente, som er gitt fra det internasjonale kapitalmarkedet. Hvis de marginale investorene i de ulike selskapene er underlagt forskjellige personsskatteregler, vil fritaksmetoden ikke nød-

vendigvis sikre nasjonal eierskapsnøytralitet. Videre er det heller ikke gitt at fullt fritak for utenlandsk inntekt vil være optimalt fra et nasjonalt synspunkt, hvis de innenlandske investeringene faktisk faller ved overgang til fritaksmetoden.

det. Videre vil investeringens kapitalkostnad avhenge av regler for rentefradrag og dermed skattesatser både ute og hjemme. Vridninger i budpriser som følge av at potensielle oppkjøpselskap kommer fra ulike land, vil følgelig ikke bli fjernet ved å innføre fritaksmetoder. Kane slutter seg imidlertid til at eierskapsnøytralitet bør spille en rolle i den internasjonale skattedebatten.

#### 3.4.6 Kapitalmobilitet og stedbundne renprofitter

Et overordnet hensyn i utformingen av skattesystemet er å sørge for minst mulig samfunnsøkonomisk effektivitetstap for et gitt skatteproveny.

En korrekt utformet skatt på overskudd vil i praksis være en skatt på renprofitt. En slik skatt vil være nøytral i en lukket økonomi, dvs. at det ikke oppstår noe samfunnsøkonomisk effektivitetstap som følge av skatten. I en åpen økonomi vil imidlertid skattens nøytralitet begrenses til renprofitter som bedriften oppnår ved å være i landet (stedbunden renprofitt) sammenlignet med å flytte ut til beste alternative lokalisering, jf. boks 3.1 om renprofitter. I Norge er det eksempelvis stedbundne renprofitter fra oljevirkosomheten, vannkraft, fiskeri og havbruk.

Det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet ved en skatt på overskudd, avhenger av hvor følsom bedriftenes kapitalbruk er overfor skatteendringer. Jo mer mobil kapitalen er, desto større er effektivitetstapet ved skatt på overskudd, siden beskatningen påvirker lokaliseringen av investeringene.

Hensynet til minst mulig samlet effektivitetstap for et gitt skatteproveny taler isolert sett for å differensiere beskatningen etter hvor mobil faktoren er. Mindre mobile faktorer tåler en nasjonal beskatning bedre enn mer mobile faktorer. For en nasjonal kildebeskatning på realkapital blir spørsmålet om kildebeskatning av nasjonale investeringer og

kapitalbruk bør differensieres etter forskjeller i mobilitet. Det er imidlertid flere store praktiske problemer med å gjennomføre en slik differensiert skattlegging etter mobilitet. Realkapitalens mobilitet kan i liten grad observeres. Realkapitalens mobilitet vil også være økende i tid, og på lang sikt vil den i stor grad være mobil. I tillegg vil en slik differensiering skape insentiver for enkelt næringer til å framstå som mer mobil enn de i realiteten er, for å få lavere skattebelastning. En slik omgåelse vil føre til at skattebyrden overveltes til de mindre mobile grunnlagene.

Utvalget mener differensiert beskatning avhengig av realkapitalens mobilitet i praksis er svært vanskelig å gjennomføre på en god måte. Utvalget legger derfor til grunn at selskapsskatten i seg selv ikke bør avhenge av realkapitalens mobilitet. Utvalget vil imidlertid, i tråd med de generelle prinsippene for skattesystemet, peke på at nøytrale skatter direkte på stedbundne renprofitter i størst mulig grad bør anvendes for å redusere behovet for vridende skatter i andre deler av økonomien. Innhenting av renprofitt gjennom skattesystemet eller andre virkemidler (auksjon) kan eksempelvis være aktuelt innenfor fiskeri, havbruk- og telesektoren.

Renprofitter kan imidlertid raskt kapitalisere seg i verdien av et selskap. Det er dermed ikke gitt hvor renprofitter til en hver tid opptrer. Alworth (2010) argumenterer for at denne effekten er særlig relevant for grenseoverskridende investeringer siden det meste av direkte utenlandsinvesteringer skjer i form av fusjoner og oppkjøp.<sup>5</sup> Alworth mener det høye innslaget av fusjoner og oppkjøp har betydning for vurderingen av skatteinsidensen. For det første viser dette ifølge Alworth at kildebaserte skatter på kapitalinntekt neppe kan forsvares som en måte å eksportere

<sup>5</sup> Ifølge Brakman et al. (2006) er 78 pst. av alle utenlandsinvesteringer (målt i verdi) fusjoner og oppkjøp, mens 22 pst. er nyinvesteringer.



skattebyrden over til utlendinger, jf. avsnitt 3.2.5 om argumenter for en selskapsskatt. Årsaken er at skatten på renprofitt vil være kapitalisert i verdien som utlendinger betaler ved oppkjøp av et selskap. Følgelig vil skatten belastes de innenlandske eierne gjennom lavere salgspris på eien delen. Skatten overveltes på utlendinger bare i den utstrekning renprofitten avdekkes etter salgstidspunktet. For det andre hevder Alworth at skatt på renprofitt (for eksempel ACE-skatt eller en kontantstrømskatt) neppe vil påvirke lokalisering av eksisterende lønnsomme bedrifter så lenge eierskap kan omsettes i kapitalmarkedet. Dette begrunnes igjen med at renprofitter med tilhørende skatt kapitaliseres raskt i selskapsverdien, og at skattebyrden vil reflekteres i redusert salgsverdi for selskapet.

Utvalget ser at renprofitter raskt kan kapitalisere seg i verdien på selskap, og at kildebaserte skatter, som selskapsskatten, kan virke som en skatt på nasjonale eiere ved at prisen ved eventuelle salg av selskap reduseres. Skatt på eksisterende renprofitt kan imidlertid være hensiktsmessig for å kunne skattlegge framtidig renprofitt som, i den grad den ikke er forutsett av utlendinger ved kjøp, blir belastet disse. Skatten vil være nøytral så lenge renprofitten er stedbunden. I den grad kilden til renprofitten er bedriftsspesifikk og mobil, vil lavere kildebaserte skatter i andre land kunne gi selskap et skattemessig insentiv, isolert sett, til å lokalisere ny produksjon utenlands.

### 3.4.7 Næringsnøytralitet eller konkurranse- nøytralitet?

I næringspolitikken bør siktemålet være å legge til rette for størst mulig verdiskapning i norsk økonomi, gitt de ressursene som er tilgjengelig. Utformingen av skattesystemet bør bygge opp under hovedmålet om størst mulig verdiskapning. Et hovedprinsipp i utformingen av skattesystemet har derfor vært effektiv ressursutnyttelse. Prinsippet om effektiv ressursutnyttelse tilsier at det bør være skattemessig nøytralitet og likebehandling av ulike typer kapital og næringer. Dette kan omtales som *næringsnøytralitet*.

I enkelte sammenhenger trekkes det fram et ytterligere nøytralitetshensyn som omtales som *konkurransenøytralitet*. Begrepet synes å innebære at rammebetingelsene for hver enkelt næring bør tilsvare (de beste) rammebetingelsene for de samme næringene i land det er naturlig å sammenligne seg med (Skauge-utvalget, NOU 2003: 9). Den norske rederiskatteordningen kan ses som et utslag av en slik tankegang.

Både Skauge-utvalget og Bergo-utvalget (NOU 1996: 17) advarte mot særskilte tiltak overfor enkelt næringer. Det ble særlig pekt på to tungtveiende argumenter mot en politikk som favoriserer visse næringer. Det ene er faren for manipulasjon. En næringspolitikk som favoriserer enkelte bedrifter eller bransjer gir generelt alle næringer insentiv til å gjennomføre tiltak som gjør at de framstår støtteberettiget. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av slike tiltak kan bli høy. Det andre argumentet er at næringsdiskriminerende politikk kan føre til at man får en suboptimal næringsstruktur. Det kan skje enten ved at man fryser eksisterende næringsstruktur, og dermed hindrer framveksten av nye samfunnsøkonomisk lønnsomme næringer eller at man forsøker å plukke fremtidens «vinner næringer». Erfaringer viser at forsøk på å indentifisere «vinner næringer» lett kan føre til kostbare feilsatsinger fra myndighetene.

I likhet med tidligere skatteutvalg vil også dette utvalget avvise konkurransenøytralitet som et hensyn i utformingen av skattesystemet. Særlig vil utvalget peke på at rederiskatteordningen er et uheldig utslag av argumenter om konkurranse- nøytralitet. Utvalget mener at det bærende prinsippet i skattesystemet bør være næringsnøytralitet.

### 3.4.8 Mulige håndhevelsesproblemer i kapitalbeskatningen

Dersom et enkelt land har et konsekvent residensprinsipp med full kredit for betalt utenlandsk skatt, oppnås kapitaleksportnøytralitet. I praksis håndhever imidlertid ikke stater et slikt konsekvent residensprinsipp og en oppnår dermed heller ikke kapitaleksportnøytralitet.

For det første blir reglene om kreditering normalt begrenset oppad til den skatt som ville blitt betalt i hjemlandet. Årsaken til denne begrensningen er at det enkelte land i motsatt fall ville ha insentiver til å skattlegge utlendingers inntekt høyt, ettersom skatten i praksis vil betales av selskapenes hjemland. Mange land har derfor et begrenset kreditsystem. Med begrenset kredit vil en investering ute bli hardere beskattet enn en investering i hjemlandet dersom skattesatsen ute er høyere enn i hjemlandet.

For det andre vil normalt morselskapets hjemland utsette skatten på eierinntekt fra utenlandske datterselskap inntil inntekten er tilbakeført i form av utbytte til morselskapet. Hvis det tar lang tid fra inntekten er opptjent i utlandet til den tilbakeføres til hjemlandet, kan skattesystemer med kreditfradrag i praksis fungere som et system som unntar utenlandsinntekt.

I den skatteøkonomiske litteraturen har flere argumentert for at skattekreditten ved tilbakeføring til hjemlandet bør avskaffes for i større grad å sikre kapitaleksportnøytralitet. Under forutsetning av at morselskap ikke skifter hjemland, vil fjerning av denne skattekreditten redusere vridninger i investeringer og fjerne innlåsingseffekten med hensyn til tilbakeføring av overskudd. Avskaffing av skattekreditten vil dessuten redusere insentivene til overskuddsflytting gjennom internprising og tynn kapitalisering siden overskuddet i det utenlandske datterselskapet uansett blir løpende skattlagt i morselskapets hjemland. Griffith, Hines og Sørensen (2010) anbefaler likevel ikke enkeltland å fjerne skattekreditten. Hvis enkeltland gjør dette, vil morselskapet få sterke insentiver til å flytte selskapet til land som fritar utenlandsinntekt eller har et system med utsatt beskatning. Tilsvarende vil det være lite attraktivt å etablere nye morselskap i land uten slik skatte-kreditt. Løpende beskatning av utenlandske datterselskap vil også være administrativt krevende.

I likhet med de fleste andre land beskatter normalt ikke Norge overskudd som opptjenes i datterselskap i utlandet før inntekten tas hjem, enten som utbytte eller som gevinst ved salg av selskapet. Dermed er det en skatte-kreditt forbundet med å investere i land med lavere selskapsskatt, noe som isolert sett gjør det mer lønnsomt å investere ute enn hjemme. Et unntak er overskudd i norskkontrollerte selskap i lavskatteland, som beskattes løpende i henhold til NOKUS-reglene.

Norge har i tillegg en fritaksmetode som gjør at utbytte på aksjer i utenlandske datterselskap i stor grad er fritatt fra norsk beskatning. I det norske skattesystemet er fritaksmetoden begrunnet ut fra et mål om å hindre kjedebeskatning i selskapssektoren. Fritaksmetoden har imidlertid et ganske vidt anvendelsesområde og er som hovedregel kun avgrenset mot aksjer i selskap i lavskatteland utenfor EØS og porteføljeinvesteringer utenfor EØS.

Skatte-kreditten på overskudd i utenlandske datterselskap samt en vid fritaksmetode for utbytte som tas hjem, medfører at kapitalavkastningen i mange tilfeller skatlegges lempeligere når investeringen foretas utenlands enn når den foretas innenlands. Videre kan begrensningene i krediteringen av utenlandsk skatt føre til at investeringer i land med høy selskapsskatt samlet sett blir skattlagt hardere enn investeringer i lavskatteland. Disse egenskapene ved skattesystemet er dermed ikke i tråd med en konsekvent praktisering av residensprinsippet. Utvalget vil peke på at det er van-

skelig å utforme et skattesystem som konsekvent praktiserer residensprinsippet. I tillegg til de nevnte legale tilpasningsmulighetene kan det være vanskelig å hindre at residensprinsippet brytes gjennom skatteunndragelser, f.eks. ved at enkelte skattytere ikke oppgir sin reelle, globale inntekt til beskatning i Norge. Å avsløre slik skatteunndragelse kan være vanskelig.

### 3.4.9 Nærmere om konsekvent residensbeskatning

I NOU 2003: 9 anbefalte Skauge-utvalget flere tiltak med sikte på å gjøre residensbeskatningen mer konsekvent. Skaugeutvalget pekte imidlertid på at en konsekvent skatlegging etter et residensprinsipp er vanskelig å gjennomføre i praksis.

Bergo-utvalget beskriver i NOU 1996: 17 hvordan skatlegging etter et tilnærmet konsekvent residensprinsipp kan utformes i Norge. Bergo-utvalget mente at en konsekvent residensbeskatning kan innføres ved å oppheve kildebeskatningen (i praksis den ordinære selskapsskatten) og beskatte norske eieres kapitalinntekter i norske selskap på eierens hånd i stedet for på selskapets hånd. Alternativt kan en beskatte norske eieres andel av selskapsinntekten på selskapets hånd, men samtidig innføre skattefritak for utenlandske investorers andel av selskapsinntekten. Systemet innebærer med andre ord at kildebeskatningen av alternativavkastningen på utenlandske investeringer i Norge oppheves. For avkastning utover alternativavkastningen (renprofitt eller grunnrente) foreslo Bergo-utvalget å utforme en mer effektiv og målrettet beskatning, særlig knyttet til olje, gass, vannkraft, fiskeressurser, jord, skog og fast eiendom. En slik utforming av skattesystemet har likhetstrekk med den såkalte ACE-modellen, jf. kapittel 5.

En konsekvent residensbeskatning innebærer videre at reglene for deltakerligning av overskudd i norskkontrollerte selskap i lavskatteland (NOKUS-reglene) skal gjelde for all avkastning opptjent i utlandet, uavhengig av i hvilket land investeringen er foretatt og uavhengig av størrelsen på den norske eierandelen. Bergo-utvalget mente regelen burde følges av en mulighet for norske skattytere til å velge mellom en løpende beskatning av selskapsoverskudd ved utenlandsinvesteringer eller en uttaksmodell der den latente skatten blir løpende rentebelastet slik at det ikke oppstår innlåsingeffekter.

For å sikre at norske investeringer beskattes likt hjemme og ute må det gis full kredit for utenlandsk skatt. Etter Bergo-utvalgets forslag skulle

imidlertid det skattepliktige overskuddet til fordeling fra et norskeid selskap være en forholdsmessig andel av det konsoliderte resultatet med *fradrag i inntekten* for alle kildeskatter selskapet har betalt i utlandet. Over- og underskudd fra datterselskap i inn- og utland skal overføres og konsolideres på det norske morselskapets hånd. Bergo-utvalget la dermed til grunn at fradragsmetoden skulle benyttes som metode for å redusere internasjonal dobbeltbeskatning. Bergo-utvalgets forslag om å benytte fradragsmetoden vil gi nasjonal effektivitet, jf. avsnitt 3.4.4. Denne løsningen vil imidlertid ikke sikre lik beskatning av norske investeringer hjemme og ute (kapitaleksportnøytralitet).

Sammenlignet med gjeldende regler tilsier Bergo-utvalgets forslag at utbytter fra utenlandske selskap ikke lenger skal være omfattet av fritaksmetoden, men overskuddet fra alle utenlandsinvesteringer bør inngå i et konsolidert resultat som skal fordeles på norske eiere. Dersom alternativavkastningen skal skattlegges på personlig hånd, må samtidig skjermingsfradraget i aksjonærmodellen fjernes. Denne løsningen vil innebære at en kommer nærmere en konsekvent residensbeskatning.

### 3.5 Skattestrukturens virkning på økonomisk vekst og fordeling

Sammensetningen av skatter (skattestrukturen) i et lands skattesystem kan ha vesentlig innvirkning på vekstevnen i økonomien. Skattesystemet kan for eksempel påvirke spare- og investeringsbeslutninger eller hvor mye personer er villige til å arbeide. Disse beslutningene blir ikke bare påvirket av nivået på de enkelte skattene, men også sammensetningen av de ulike skattetyper. I dette avsnittet ser utvalget nærmere på hvordan sammensetningen av skatter bør være i en liten, åpen økonomi som Norge, med vekt på kapitalbeskatningen.

#### 3.5.1 Skattestrukturens betydning for økonomisk vekst

Det er gjort flere studier av hvordan endringer i skattestrukturen kan ha innvirkning på et lands vekstevne. Studiene har gitt grunnlag for anbefalinger om skattereformer for å fremme økonomisk vekst. I den faktiske utformingen av skattesystemet blir også andre forhold, som fordeling, tillagt vekt. I dette avsnittet vurderes i hovedsak de økonomiske effektivitetsvirkningene av ulike

endringer i skattestrukturen, uten at fordelingshensyn er drøftet i særlig grad.

#### *Effektivitetsvirkninger av endringer i skattestrukturen*

I rapporten «Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges» har Sørensen (2010a) anslått de samfunnsøkonomiske kostnadene (effektivitetstapet) av ulike skatte- og avgiftsregler ved hjelp av en enkel generell likevektsmodell. Modellen beregner det marginale effektivitetstapet ved skatt på henholdsvis arbeid, konsum, selskap (kildebasert) og sparing (residensbasert). Modellen gir grunnlag for å vurdere hvordan sammensetningen av skatter bør være i en liten, åpen økonomi. I boks 3.6 beskrives det hvilke virkninger de ulike skatteformene antas å ha på ulike beslutningsvariabler og hvordan de ulike skatteformene rangeres innbyrdes med hensyn til effektivitetstap ifølge Sørensen.

Ved å finne fram til relevante anslag på elastisiteter i den svenske økonomien kommer Sørensen fram til at konsumskatter virker minst negativt på effektiviteten i økonomien. Videre har skatt på arbeid mindre negativ effekt på økonomien enn skatt på selskapsoverskudd og kapitalinntekt. Selv om selskapsskatten virker mer negativt på bedriftenes investeringer enn en residensbasert skatt på kapitalinntekt, kommer Sørensen (2014) til at skatt på finansiell sparing er mer vridende enn skatt på selskapsoverskudd. Årsaken til dette er særlig den kombinerte virkningen på arbeidstilbudet og sparingen. Selskapsskatten virker isolert sett mer vridende på arbeidstilbudet, men har mindre virkning på sparingen enn skatt på finansiell sparing. I tillegg er det beregnet at den effektive skatten på selskapsinntekt i Sverige er lav på grunn av lempelige avskrivningsregler. Det vises til kapittel 13 der utvalget har gjort egne beregninger basert på denne modellen med norske parametere.

Det finnes også andre empiriske studier som har analysert betydningen av skattestrukturen for den økonomiske veksten, målt ved utviklingen i bruttonasjonalprodukt per innbygger. Kneller et al. (1999), Bleaney et al. (2001) og Gemmel et al. (2011) finner ved bruk av data for OECD-landene at inntektsskatter er mer skadelige for den økonomiske veksten enn konsumskatter. Studiene finner at endringer i skattepolitikken slår forholdsvis hurtig ut i vekstratene og at permanente endringer i beskatningen samtidig påvirker veksten på lengre sikt.

Arnold et al. (2011), basert på Johansson et al. (2008), finner også at inntektsskatter generelt vir-

### Boks 3.6 Effektivitetsvirkninger av ulike skatter for en liten, åpen økonomi

Sørensen (2010a, 2010b og 2014) har utarbeidet en modell for å måle dødvectstapet fra skattlegging i Sverige, men modellen har også relevans for Norge. Nedenfor gjennomgås de samfunnsøkonomiske kostnadene av ulike skatte- og avgiftsregler, slik de er beregnet i denne modellen.

#### *Skatt på arbeid*

For å vurdere effektivitetstapet fra *skatt på arbeid* tas det utgangspunktet i en identisk økning i marginals-katten for alle arbeidstakere. Det legges til grunn at skattesatsen på arbeidsinntekt endres, mens offentlige overføringer endres med et beløp tilsvarende den umiddelbare provenyeffekten av skatteendringer, slik at skattyternes velferd holdes uendret. Det er dermed tale om en provenynøytral omlegging av skatter og overføringer før adferdsendringer er tatt hensyn til.

Effektivitetstapet ved skatt på arbeid vil da kunne inneholde fire komponenter. For det første fører høyere marginals-katt til at arbeidstakerne ønsker å jobbe mindre (lavere arbeidstilbud), som igjen leder til lavere skatteinntekter fra skatt på arbeid. For det andre fører reduksjonen i arbeidstilbudet til lavere disponibel inntekt og dermed lavere privat konsum. Dette leder til lavere skatteinntekter fra konsumskatter. For det tredje gir redusert arbeidstilbud et press oppover på lønningene som igjen kan redusere lønnsomheten av investeringer i bedriftene. Reduserte investeringer fører til lavere selskapsinntekt og dermed til lavere skatteinntekter fra selskapskatten. For det fjerde fører lavere disponibel inntekt til at sparingen reduseres slik at (nåverdien av) skatteinntektene fra skatt på sparing blir lavere.

#### *Konsumskatter*

*Konsumskatter*, som for eksempel merverdiavgift, vil redusere kjøpekraften av nominelle lønninger, på samme måte som skatt på arbeid. Skatt på konsum betales imidlertid også av individer utenfor arbeidsstyrken. Skattebasen for konsumskatter vil derfor være bredere enn for

arbeidsinntekt. I tillegg virker også økt konsumskatt som en avgift på opptjent, akkumulert sparing ved at kjøpekraften av eksisterende finansiell formue svekkes. Historisk sparing reagerer ikke negativt på en høyere skattesats på konsum. Dessuten reduserer ikke økt konsumskatt den relative inntektsøkningen for en person som går fra arbeidsledighet til arbeid, noe økt skatt på arbeid ville gjort. Dette skyldes at den økte konsumskatten både reduserer realverdien på trygdeytelser og kjøpekraften til arbeidsinntekt. Samlet innebærer disse virkningene at skattebasen for konsum er mindre elastisk (påvirkes mindre av en skatteendring) enn skattebasen for arbeidsinntekt. Høyere skatt på konsum reduserer ikke arbeidsinsentivene i samme grad som høyere skatt på arbeidsinntekt. Av denne grunn vil effektivitetstapet ved konsumskatter være lavere enn effektivitetstapet ved høyere skatt på arbeidsinntekt. Dette kan være en av hovedgrunnene til økt innslag av konsumskatter i de fleste land de siste 20–30 årene.

#### *Selskapskatt*

Sørensen legger til grunn at en *kildebasert selskapskatt* veltes over på arbeidstakerne gjennom et fall i reallønningene, jf. figur 3.2 i boks 3.3. På denne måten reduserer selskapskatten arbeidstilbudet på samme måte som en skatt på arbeidsinntekt. Selskapskatten fører imidlertid også til økte kapitalstrømmer ut av landet. En kildebasert selskapskatt får dermed en større negativ innvirkning på selskapskattebasen enn økt skatt på arbeidsinntekt. Det understrekes at det økte effektivitetstapet på kildebasert selskapskatt gjelder skatt på alternativavkastningen på investeringer. En korrekt utformet skatt på stedbundne renprofitter vil derimot virke nøytralt. I praksis vil det være kostnader ved å flytte kapital mellom land, og det kan være investorer som foretrekker å investere i Norge. Det må derfor antas at ikke hele byrden ved selskapskatten overveltes på arbeidstakerne. Flere empiriske studier understøtter at bare deler av selskapskatten overveltes i redusert lønn.

**Boks 3.6 forts.***Skatt på kapitalinntekter*

For å analysere effektivitetstapet ved en *skatt på finansiell sparing* legges det til grunn at skatteøkningen virker likt på renteinntekter og aksjeinntekter (utbytte og gevinst) både utenlands og innenlands. I dette tilfellet vil det ikke være insentiver til å investere i aksjer framfor obligasjoner og bankinnskudd. Med andre ord legges det til grunn at skatten er residensbasert. I dette tilfellet vil da egenkapitalkostnaden for eventuelle selskap uten tilgang på det internasjonale lånemarkedet være upåvirket. Siden høyere skatt faller på all sparing, vil imidlertid renten etter skatt falle.

For å isolere effektivitetsvirkningen ved en endring i skatt på sparing legges det til grunn at skattebetaleren blir kompensert for inntektstapet ved sparingen ved en kontantoverføring. I så fall vil lavere netto avkastning på sparing føre til redusert sparing og dermed lavere framtidig inntekt fra kapitalinntektsskatten. Dessuten vil et fall i avkastningen etter skatt føre til redusert arbeidstilbud. Dette skyldes at deler av arbeidstakernes arbeidsinntekt settes av til sparing. En lavere avkastning etter skatt på denne sparingen vil gjøre det mindre attraktivt å arbeide. Som påpekt over vil lavere arbeidstilbud ikke bare påvirke inntektene fra skatt på arbeid, men også inntekter fra konsumskatter og selskapsskatten.

ker mer negativt på den økonomiske veksten enn konsum- og eiendomsskatter. Eiendomsskatter er ifølge Arnold et al. mindre skadelige enn forbruksskatter. Under kategorien eiendomsskatt er årlige skatter på fast eiendom vesentlig mindre veksthemmende enn andre eiendomsskatter (dokumentavgifter, formuesskatt, arveavgift og skatter på finansielle transaksjoner). Forfatterne analyserer videre den innbyrdes rangeringen av inntektsskattene (trygdeavgift, personlige inntektsskatter og selskapsskatter) og finner at selskapsskatten er mer veksthemmende enn personlige inntektsskatter. Samtidig kommer de til at generelle trygdeavgifter er mindre hemmende for veksten enn de to andre formene for inntektsskatt.

Acosta-Ormaechea og Yoo (2012) har gjort en tilsvarende studie på globalt nivå, som omfatter land både utenfor og innenfor OECD, og finner i likhet med de andre studiene at en omlegging fra inntektsskatter til konsumskatter og eiendomsskatter vil være effektivitetsfremmende. Analysen tyder imidlertid på at reduksjoner i den personlige inntektsskatten kan være mer effektivitetsfremmende enn selskapsskatten. Dette er i strid med resultatet i Arnold et al. (2011).

*OECDs anbefalinger om vekstfremmende skattereformer*

I rapporten «Tax Policy Reform and Economic Growth» (OECD, 2010) vurderer OECD sammensetningen av skatter i OECD-landenes skattesystemer. Rapporten undersøker hvordan skattesystemet bør utformes for å stimulere økonomisk

vekst. OECD understreker at virkningen på vekst av endringer i skattesystemet avhenger av den opprinnelige sammensetningen av skatter i det enkelte land. Videre påpeker OECD at de anbefalte reformene må tolkes som en anbefaling om mindre endringer i skattesystemet framfor en anbefaling om å velte hele skattebyrden over på ett skatteinstrument.

OECD vurderer ordinær eiendomsskatt som den minst veksthemmende skatteformen. Deretter følger konsumskatter, mens personlige inntektsskatter vurderes som mer skadelig enn eiendomsskatt og konsumskatter. Rapporten konkluderer med at ordinær selskapsskatt er mest veksthemmende. Forklaringen på OECDs funn ligger i virkningen de ulike skattene har på økonomiske beslutninger for individer og bedrifter. På generelt grunnlag mener OECD at inntektsskatter (selskapsskatt og personlig inntektsskatt) har større effekt på personers og selskaps beslutninger enn (de fleste) andre skatter. På den måten gir inntektsskatter, alt annet likt, større velferdstap.

OECD baserer seg blant annet på sin egen empiriske studie fra 2008 som måler sammenhengen mellom ulike skatteformer og økonomisk vekst (Johansson et al., 2008). OECD mener selskapsskatten virker mest veksthemmende fordi den straffer tiltak som er viktigst for at økonomien skal vokse, nemlig investeringer og produktivtetsforbedringer. I mange land har også selskapsskatten den ulempen at enkelte sektorer eller aktiviteter blir gunstigere behandlet enn andre sektorer eller aktiviteter. Dermed kan skatten i seg selv skape vridninger mellom sektorer.

En skatteveksling med lavere selskapsskatt og høyere eiendomsskatt kan dermed virke vekstfremmende. OECD trekker særlig fram eiendomsskatt som en attraktiv skatt å veksle mot fordi de fleste land har lav boligbeskatning. Dette resulterer i overallokering av kapital til boligformål. I en slik situasjon vil avkastningen før skatt være lavere for boliginvesteringer sammenlignet med avkastningen før skatt på andre investeringer i økonomien. Ved å øke eiendomsskatten stimuleres investorene til å flytte kapitalen fra eiendom og over til andre deler av økonomien som har høyere samfunnsmessig avkastning.

OECD viser videre til at det vil være gunstig å veksle redusert selskapsskatt mot økte generelle konsumskatter (merverdiavgift). Generelle konsumskatter påvirker arbeidstilbudet ved å redusere realverdien av lønninger, men er ellers betraktet som nøytral. De vil for eksempel ikke redusere insentivene til å spare eller investere. Slike skatter vil heller ikke påvirke bedrifter som produserer varer og tjenester for utenlandske markeder, fordi skattene er basert på destinasjonsprinsippet, dvs. at eksport fritas for beskatning i produsentlandet.

Ifølge OECD er personskatter mer skadelig enn konsumskatter, og dermed kan en veksling fra personskatter til konsumskatter virke vekstfremmende. En årsak til dette kan være at personskatter ofte er progressive. Progressive personskatter kan påvirke tilbøyeligheten til å ta utdanning, skifte til jobber med høyere lønn eller yte en ekstra innsats. Dette hindrer vekst mer enn konsumskatter, som ofte er flate. OECD mener det kan være fordelaktig for veksten å gjøre den personlige inntektsskatten mindre progressiv.

Siden konsumskatter er mindre progressive enn personlige inntektsskatter (eller til og med regressive), kan et skift i skattestrukturen fra personskatter til konsumskatter redusere progressiviteten i skattesystemet. Imidlertid vil et skift fra selskapsskatt til konsumskatter kunne øke formues- og inntektsulikheten.<sup>6</sup> OECD påpeker derfor at slike skattevekslinger medfører en avveining mellom økt vekst og økt økonomisk ulikhet.

Tilsynelatende avviker analysene fra OECD (2010) og Sørensen (2010a) ved at OECD legger til grunn at personskatter er mindre skadelige enn selskapsskatten, mens Sørensen finner at skatt på

kapitalinntekt er mer skadelig enn selskapsskatten. Sørensen påpeker imidlertid at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom disse analysene siden OECDs analyse av personskatter omfatter både skatt på arbeid og skatt på kapitalinntekt. Sørensen mener derfor en ikke kan utelukke at OECD ville kommet til tilsvarende resultat som Sørensen dersom de hadde skilt mellom skatt på arbeid og skatt på sparing på personlig hånd.

Sørensen (2010a) påpeker at det duale inntektssystemet som åpner for at skatt på kapitalinntekt er lavere enn skatt på arbeidsinntekt, fremmer økonomisk effektivitet ved at man unngår høye effektivitetstap fra skatt på sparing.

#### *Den danske produktivitetskommissjonens anbefalinger om skattestruktur*

I Danmark har en produktivitetskommissjon, ledet av Peter Birch Sørensen, sett nærmere på årsakene til den svake utviklingen i dansk produktivitet og kommet med forslag til hvordan man kan styrke produktiviteten. I sluttrapporten er det et eget kapittel om skatt, som inneholder en rekke tiltak for å bedre dansk økonomis vekstevne. Produktivitetskommissjonen har også laget en egen bakgrunnsrapport om skatt og produktivitet (Produktivitetskommissjonen i Danmark, 2014).

Den danske produktivitetskommissjonen kommer, i likhet med OECD og Sørensen (2014), til at selskapsskatten og den personlige inntektsskatten er mer hemmende for økonomisk vekst enn skatter på konsum og eiendom. Kommisjonen anbefaler blant annet at skatt på fast eiendom gradvis økes for å gi rom for lettelser i inntektsskattene. Kommisjonen antar at de personlige inntektsskattene generelt er mer vridende enn selskapsskatten, men påpeker imidlertid at det kan være elementer i den personlige inntektsskatten (bl.a. progressiviteten i skatt på arbeid) som kan være mer vridende enn selskapsskatten.

#### *Kapitalbeskatning og økonomisk vekst*

Analysene fra OECD (2010), Sørensen (2010a og 2014), den danske produktivitetskommissjonen og andre empiriske studier tilsier isolert sett at en bør legge mindre vekt på kapitalbeskatning i form av selskapsskatt og kapitalinntektsskatter dersom en er opptatt av å øke effektiviteten i økonomien. Selskaps- og kapitalbeskatningen er imidlertid en integrert del av den norske skattestrukturen og må derfor vurderes i sammenheng med de øvrige skattene.

<sup>6</sup> Dette resonnementet forutsetter at selskapsskatten ikke fullt ut veltes over i lønninger. Dersom selskapsskatten fullt ut overveltes i lønningene, vil den fordelingsmessig virke som en proporsjonal skatt på lønninger. En omlegging fra selskapsskatt til konsumskatt vil i så fall tilsvare en omlegging fra en proporsjonal skatt på lønn til skatt på konsum.

Den generelle kapitalbeskatningen i Norge består i hovedsak av inntektsskatt for personer og selskap, formuesskatt og skatt på uskjermet utbytte og gevinst hos eier. Nivået på selskaps-skatten og skattleggingen av arbeidsinntekt er i noen grad førende for kapitalbeskatningen for øvrig. Dette er nærmere drøftet i kapittel 11. For det første bør kapitalinntektsskattesatsen på personer være lik selskapsskattesatsen for å hindre tilpasninger mellom person og selskap. For det andre bør marginalsattesatsen på uskjermet utbytte og gevinst (eierinntekter) settes slik at den tilsvarer marginalsattesatsen på arbeidsinntekt. Det vil motvirke at enkeltpersoner kan spare skatt ved å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt (inntektsskifting). Dette betyr i praksis at kapitalinntektsskattesatsen for personer bestemmes av selskapsskattesatsen og at eierbeskatningen bestemmes av marginalsattesatsen på arbeid. Formuesskatten er på den annen side et selvstendig instrument i kapitalbeskatningen.

I den grad kapital- og bedriftsbeskatningen skal reduseres (og ev. veksles mot skatt på konsum og eiendom), kan utvalget dermed i utgangspunktet velge mellom redusert selskapsskatt (og tilhørende reduksjon i den personlige kapitalinntektsskatten samt økt skatt på eierinntekt) og/eller reduksjon i formuesskatningen.

Formuesskatt er i stor grad et alternativ til, og har mange av de samme negative effektene som, inntektsskatt på kapital. Hovedforskjellen mellom skatt på kapitalinntekt og formuesskatt er imidlertid at formuesskatt påløper uavhengig av den årlige avkastningen. Dette innebærer at formuesskatt og kapitalinntektsskatt har noe ulike effektivitetseffekter. Fra et effektivitetssynspunkt kan flere forhold tale for å fordele kapitalbeskatningen mellom kapitalinntektsskatt og en egen skatt på formue. Formuesskatt kan virke effektivitetsfremmende ved at den synliggjør verdier for eierne og bidrar til å øke insentivene til å investere formuen slik at den gir finansiell avkastning. Videre er formuesskatt uavhengig av realisasjon eller omsetning av formuesobjektene, og er i utgangspunktet fri for innlåsningsvirkninger. I tillegg vil formuesskatt kunne fange opp inntekter som av en eller annen grunn ikke har blitt gjenstand for inntektsbeskatning hos mottakeren, for eksempel leieverdien av egen bolig. Den kan også tjene kontrollhensyn ved inntektsbeskatningen der inntekter unndras beskatning. Videre kan økende kapitalmobilitet trekke i retning av mer residensbasert beskatning. En kildebasert selskapsskatt har større negative virkninger på investeringene enn en residensbasert skatt som formuesskatten. For-

mues- og eiendomsskatt er nærmere omtalt og vurdert i kapittel 12.

### 3.5.2 Vektlegging av ulike skatter i skattestrukturen

På bakgrunn av en rekke internasjonale studier, blant annet fra OECD, antar utvalget at eiendomsskatt og konsumskatter virker mindre hemmende på økonomisk vekst enn andre typer skatter. Tradisjonell selskapsskatt og personlige inntektsskatter (skatt på arbeid og skatt på kapitalinntekt) har de største negative virkningene på økonomisk vekst. Utvalget ser også argumenter for at den personlige inntektsskatten sett under ett er mindre vridende enn selskapsskatten. I utgangspunktet tilsier dette at det for et gitt skattenivå bør legges mindre vekt på inntektsbeskatningen av bedrifter og personer og mer vekt på konsum- og eiendomsskatter.

Skatt på arbeid har også generelt større negative effektivitetsvirkninger enn skatt på konsum og eiendom. En uniform skatt på arbeid er mindre skadelig enn en tradisjonell selskapsskatt, men det kan ikke utelukkes at en sterkt progressiv skatt på arbeid kan være mer skadelig enn selskapsskatten i et konkret tilfelle. Basert på teoretiske og empiriske studier legger utvalget til grunn følgende generelle rangering av skatteformene etter mest skadelig virkning på økonomisk vekst:

- Selskapsskatt
- Personlige inntektsskatter (inkl. trygdeavgifter)
- Konsumskatter
- Eiendomsskatt

På denne bakgrunn mener utvalget generelt at lettelse i selskapsbeskatningen er et mer målrettet tiltak enn lettelse i den residensbaserte beskatningen (kapitalinntekt, herunder formuesskatt, skatt på arbeid og konsum) for å øke motivene til å investere i Norge og bidra til økt økonomisk vekst. Det kan ikke utelukkes at enkeltelementer innenfor de ulike skatteformene er mer skadelig enn denne generelle rangeringen skulle tilsi, men dette må vurderes i det konkrete tilfellet.

I vurderingen av endringer i sammensetningen av skatter vil også fordelingshensyn spille inn. Dersom skattesystemet skal ta hensyn til fordeling, er det ikke gitt at skatt på arbeid og konsum er mer ønskelig enn selskapsskatt og skatt på kapitalinntekt. For eksempel bidrar formuesskatten, som er en form for kapitalinntektsskatt, til økonomisk utjevning ved at det er personer med

de høyeste inntektene som betaler størstedelen av formuesskatten. Kapitalinntekter er særlig konsentrert blant de med høy inntekt. Siden kapitalinntekter skattlegges med en lavere sats enn lønns- og pensjonsinntekter, betaler de mest formuende en mindre andel av sin inntekt i inntektskatt. Kapitalinntektsskatten beregnes imidlertid for hele den nominelle kapitalavkastningen. Når det er inflasjon, er den effektive skattesatsen på den reelle avkastningen derfor høyere enn den formelle skattesatsen. Kapitalinntektsskatten bør videre ses i sammenheng med formuesskatten ved en samlet vurdering av skattesystemets fordelingsvirkning. Tar man også hensyn til formuesskatten, vil den effektive skattesatsen på nominelle kapitalinntekter som rente kunne være langt høyere enn skatt på arbeid og pensjon. Ved vurdering av skattesystemets fordelingsvirkninger er det derfor viktig å se hen til effekten av inflasjon på de reelle skattesatsene samt til formuesbeskatningen.

Utvalget mener at en bør være varsom med å legge for mye vekt på den kildebaserte selskapskatten, både fordi selskapskatten må anses for å være mer vridende og veksthemmende enn andre skatter, og fordi dens fordelingsvirkninger er lite transparent. Det er således grunn til å anta at en stor del av byrden ved selskapskatten overveltes på andre enn de som eier selskapene. Økt kapitalmobilitet medfører at lettelse i selskapskatten er et mer målrettet tiltak dersom en ønsker å stimulere den økonomiske veksten i Norge enn eventuelle lettelse i residensbaserte skatter.

I en provenynøytral reform med redusert selskapskatt vil utvalget anbefale å prioritere økt skattlegging av konsum og eiendom inntil mulighetene for å ilegge nøytrale skatter er uttømt. Videre bør kapitalbeskatningen tilpasses endringer i selskapsbeskatningen slik at en unngår uheldige tilpasninger.

### 3.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er flere argumenter som trekker i retning av å skattlegge kapitalinntekter. Det er imidlertid grunn til å tro at effektivitetstapet er større ved tradisjonell beskatning av selskapsoverskudd enn ved annen vridende beskatning. Det henger sammen med at selskapsoverskudd er et mobilt skattegrunnlag. I en liten, åpen økonomi (som den norske) bør en generelt være varsom med å legge mer vekt på kildebasert beskatning av kapitalinntekter enn i dag. Økt mobilitet i selskapskattegrunnlaget trekker også i retning av

mer residensbasert beskatning. Lettelser i selskapskatten er et mer målrettet tiltak dersom en ønsker å øke motivene til å investere i Norge enn eventuelle lettelse i residensbaserte skatter.

Et overordnet mål med kapitalbeskatningen bør være å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene lavest mulig. Derfor mener utvalget at nøytralitets-hensyn bør stå sentralt. Utvalget vil særlig peke på at det er viktig å skattlegge ulike investeringsobjekter mest mulig likt, slik at investeringene skjer der den samfunnsmessige avkastningen er høyest. Det bør også være et mål at skattleggingen i liten grad påvirker selskapsvalg av finansieringsmåte. Videre bør skattesystemet i minst mulig grad påvirke valg av organisasjonsform. I likhet med tidligere skatteutvalg vil også dette utvalget avvise konkurransenøytralitet som et hensyn i utformingen av skattesystemet. Utvalget anbefaler at det bærende prinsipp bør være næringsnøytralitet, noe som innebærer at skattesystemet bør likebehandle ulike næringer og sektorer.

Utvalget mener at et konsekvent residensprinsipp med ubegrenset kredit for utenlandsk betalt skatt isolert sett har mange attraktive egenskaper. For det første sikrer dette at effektiv skattesats ved investeringer ute og hjemme blir den samme (kapitaleksportnøytralitet). For det andre vil lik beskatning av all kapitalavkastning medføre at selskapskatten ikke påvirker avkastningskravet for norske investorer og dermed heller ikke investeringsnivået i Norge. Videre vil også hensynet til eierskapsnøytralitet være oppfylt dersom alle land følger et konsekvent residensprinsipp med ubegrenset kredit for skatt betalt i utlandet. Utvalget mener derfor skattesystemet i størst mulig grad bør utformes etter et konsekvent residensprinsipp.

I praksis er det likevel få eller ingen land som har et konsekvent residensprinsipp med ubegrenset kredit. For det første blir reglene om kreditering normalt begrenset oppad til skatt som skulle vært betalt til hjemlandet, for å unngå overføring av skatteproveny til utlandet. For det andre vil normalt landet som morselskapet er hjemmehørende i, utsette skatt på eierinntekt fra utenlandske datterselskap inntil inntekten er tilbakeført i form av utbytte til morselskapet. I Norge utgjør fritaksmetoden et brudd på prinsippet om en konsekvent residensbeskatning.

En ulempe med en konsekvent residensbeskatning er at norske selskap kan oppleve ikke å vinne fram i budrunder om utenlandske selskap og at utenlandske datterselskap av norske morselskap vil kunne få høyere effektiv skattlegging enn sine konkurrenter. Norge vil i så fall bli et mindre



attraktivt hjemland for konsern med virksomheter i utlandet. Så lenge det finnes land som unntar utenlandsinntekt fra nasjonal beskatning, vil et norsk skattesystem basert på begrenset kredit kunne føre til at norske investorer blir utkonkurrert av eiere fra land med fritaksmetode, selv om norske eiere skulle være mer produktive enn utenlandske. Dersom en legger vekt på at norske eiere skal kunne investere i utenlandske selskap på samme vilkår som investorer fra land med fritaksmetoder, tilsier dette at utenlandsinntekter fritas fra norsk beskatning.

Utvalget legger imidlertid vekt på at en slik tilnærming vil gi norske selskap insentiv til å flytte investeringer til lavskattelend. Utvalget mener derfor det fortsatt bør være et mål å følge residensprinsippet i størst mulig grad. Dette taler isolert sett for at fritaksmetoden erstattes med en kreditmetode samt at NOKUS-reglene utvides. I praksis taler administrative hensyn mot overgang til ubegrenset kredit og innstramming av NOKUS-reglene. Utvalget drøfter fritaksmetoden og NOKUS-reglene nærmere i kapittel 6. Utvalget mener likevel at et mest mulig konsekvent residensprinsipp bør være rettesnoren i utformingen av skattesystemet.

På bakgrunn av internasjonale studier fra blant annet OECD legger utvalget til grunn at eiendomsskatt og konsumskatter virker mindre hemmende på økonomisk vekst enn andre typer skatter. Selskapsskatten og personlige inntektskatter har de største negative virkningene. Utvalget legger også til grunn at den personlige inntektsskatten sett under ett (den samlede virkningen av skatt på arbeid og skatt på kapitalinntekt) er mindre vridende enn selskapsskatten. Dette tilsier isolert sett at en bør legge mindre vekt på bedrifts- og personbeskatningen og mer vekt på konsum- og eiendomsskatter. Det kan ikke utelukkes at enkeltelementer innenfor de ulike skatteformene er mer skadelig enn den generelle rangeringen skulle tilsi, men dette må vurderes i det konkrete tilfellet.

#### Referanser

- Acosta-Ormaechea and J. Yoo (2012): «Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective», IMF Working Paper 12/257.
- Alworth, J. S. (2010): «Commentary by Julian S. Alworth» to Griffith, Hines og Sørensen (2010), Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review, Mirrlees et al. (2010).
- Arnold, J. et. al (2011): «Tax Policy for Economic Recovery and Growth», The Economic Journal 121.
- Atkinson, A.B. og J. E. Stiglitz (1976): «The Design of Tax Structure: Direct vs. Indirect Taxation», Journal of Public Economics 6, s. 55–75.
- Becker, J. og C. Fuest (2004): «The taxation of foreign profits – the old view, the new view and a pragmatic view», working paper, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Becker, J. og C. Fuest (2007): «Taxing foreign profits with international mergers and acquisitions», working paper, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Bekaert, G. og X. Wang (2009): «Home Bias Revisited», SSRN Working Paper Series.
- Bleaney, M, N. Gemmel og R. Kneller (2001): «Testing the endogenous growth model: Public expenditure, taxation, and growth over the long run», Canadian Journal of Economics 34, 36–57.
- Diamond, P og J. Mirrlees (1971): «Optimal Taxation and Public Production: Production Efficiency», American Economic Review 61, s. 8–27.
- Desai, M. A. and J. R. Hines (2003). «Evaluating international tax reform», National Tax Journal.
- Desai, M. A. and J. R. Hines (2004): «Old rules and new realities: Corporate tax policy in a global setting», National Tax Journal.
- Gemmel, N, R. Kneller og I. Sant (2011): «The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: evidence from OECD Countries», The Economic Journal 121, 35–58.
- Gordon, R. H. (1986): «Taxation of Investment and Savings in a World Economy», American Economic Review 76, s. 1086–1102.
- Griffith, R., J. R. Hines og P. B. Sørensen (2010): «International Capital Taxation», Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review, Mirrlees et al. (2010).
- Jensen, M og W. Meckling (1976): «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure», Journal of Financial Economics, October 1976, 305–360.
- Johansson, Å, C. Heady, J. Arnold, B. Brys og L. Vartia (2008): «Tax and Economic Growth», Economic Department Working Paper 620, OECD.

- Kane, M. A. (2006): «Ownership neutrality, ownership distortions, and international tax welfare benchmarks», *Virginia Tax Journal*.
- Keen, M. og H. Piekkola (1997): «Simple Rules for the Optimal Taxation of International Capital Income», *Scandinavian Journal of Economics* 99, 447–61.
- Kneller, R., M. Bleaney, og N. Gemmel (1999): «Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries», *Journal of Public Economics* 74, 171–190.
- Modigliani, F og M. Miller (1958): «The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment», *American Economic Review*, 48 (3): 261–297.
- Myers, S. og N. Majluf (1984): «Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have», *Journal of Financial Economics* 13 (2): 187–221.
- Norges offentlige utredninger 2003: 9: «Skatteutvalget – forslag til endringer i skattsystemet.»
- Norges offentlige utredninger 1996: 17: «I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi.»
- Norges offentlige utredninger 1989: 14: «Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.»
- OECD (2010): «Tax Policy Reform and Economic Growth».
- Piketty (2014): «Capital in the Twenty-First Century», Harvard University Press.
- Produktivitetskommissionen (2014): «Det handler og velstand og velfærd» – sluttrapport og «Skat og og produktivitet» – bakgrunnsrapport, Danmark.
- Richman, P. (1963): «Taxation of foreign investment income: an economic analysis», Johns Hopkins Press.
- Saez (2002): «The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes», *Journal of Public Economics* 83 (2), 217–230.
- Stiglitz, J. E. (1969): «The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking», *The Quarterly Journal of Economics* 83, s. 263–83.
- Sørensen, P. B. (2010a): «Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges», *Expert Group on Public Economics 2010: 4*.
- Sørensen, P. B. (2010b): «Calculating the Deadweight Loss from Taxation in a Small Open Economy», *Expert Group on Public Economics 2010: 4. Supplement*.
- Sørensen, P. B. (2014): «Measuring the Deadweight Loss from Taxation in a Small Open Economy. A general method with an application to Sweden.» *Journal of Public Economics* 117 (2014), 115–124.
- Vanpée, R. og L. de Moor (2012): «Bond and Equity Home Bias and Foreign Bias: An International Study», working paper, Katholieke Universiteit Leuven.

## Kapittel 4

# Hovedutfordringer i selskapsskatten

### 4.1 Innledning

Utvalget framhevet i kapittel 3 at det er grunn til å tro at effektivitetstapet er større ved tradisjonell beskatning av selskapsoverskudd enn ved annen vridende beskatning. Det skyldes at skattegrunnlaget er mobilt og dermed lett påvirkes av skatt. Likevel velger de aller fleste land å skattlegge selskap. Til tross for at selskapsskatten har en del uheldige sider, kan det anføres flere argumenter for selskapsbeskatning. Blant annet har en selskapsskatt ingen innlåsningsvirkninger og innebærer en delvis beskatning av utenlandske eiere, se avsnitt 3.3.4.

Noen utviklingstrekk ved selskapsskatten i Norge og globalt er omtalt i avsnitt 4.2. I avsnittene 4.3–4.5 drøfter utvalget hovedutfordringene i den norske selskapsskatten:

- Relativt høye effektive skattesatser i Norge gir et insentiv til å investere i andre land som har lavere skatt, jf. avsnitt 4.3. Dette gjelder også for norske skattytere fordi det ikke er mulig å praktisere residensprinsippet i kapitalbeskatningen fullt ut, jf. kapittel 3.
- Gjeld og egenkapital behandles ulikt på selskapets hånd. Finansieringskostnadene er fradragberettiget ved gjeldsfinansiering (renter), men ikke ved egenkapitalfinansiering. I en åpen økonomi vil forskjellsbehandlingen isolert sett stimulere selskapene til å øke sin gjeldsgrad, jf. avsnitt 4.4. Selv om denne forskjellsbehandlingen er motvirket i den norske personbeskatningen, betyr det lite for finansieringsstrukturen i bedrifter som finansieres i et internasjonalt kapitalmarked. Forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital muliggjør for øvrig lovlig overskuddsflytting, jf. neste punkt.
- En forholdsvis høy formell skattesats gir insentiver for flernasjonale foretak til å flytte overskudd til andre land, f.eks. gjennom tynn kapitalisering eller skattemotiverte internpriser. Med overskuddsflytting siktes det til disposisjoner som reduserer skattebelastningen i

Norge, men som i liten grad påvirker bedriftenes investeringer og virksomhet i Norge. Omfanget og betydningen av overskuddsflytting drøftes i avsnitt 4.5.

Det er mange faktorer som påvirker hvor attraktivt det er å investere i Norge. Flere forhold trekker i positiv retning. Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er høy, det politiske systemet er stabilt, og Norge anses som et land med lite korrupsjon på internasjonale rankinger. Samtidig bidrar de mange positive forholdene til høye lønnskostnader. Det er en fare for at investeringsnivået i Norge vil reduseres dersom de effektive skattesatsene over tid er vesentlig høyere i Norge enn i land som ellers er sammenlignbare. Hensynet til investeringer tilsier at den effektive beskatningen av selskap i Norge bør reduseres.

Det er uheldig at gjeld og egenkapital behandles ulikt på selskapets hånd. Når finansieringskostnadene kun er fradragberettiget ved gjeldsfinansiering, vil selskapet isolert sett bli stimulert til å øke sin gjeldsgrad. Favoriseringen av gjeld på selskapets hånd kan ha samfunnsøkonomiske kostnader, bl.a. ved at selskapene påtar seg en høyere konkursrisiko. I en åpen økonomi vil det ikke være mulig å kompensere fullt ut for favoriseringen av gjeld på selskapets hånd gjennom beskatningen av norske personlige investorer. Det er imidlertid grunn til å tro at den motsvarende favoriseringen av egenkapital på personlig hånd (skatt på renteinntekter og skattefri avkastning på egenkapital opptil en risikofri rente) delvis vil utligne favoriseringen av gjeld, særlig for investeringer som av ulike grunner må finansieres med norsk egenkapital.

Flytting av overskudd ut av Norge er en utfordring i selskapsbeskatningen. Overskuddsflytting svekker skattesystemets legitimitet ved at enkelte selskap kan redusere sin effektive beskatning på bekostning av øvrige skattytere. Overskuddsflytting gir dessuten en uheldig konkurransevridning ved å favorisere selskap som har mulighet

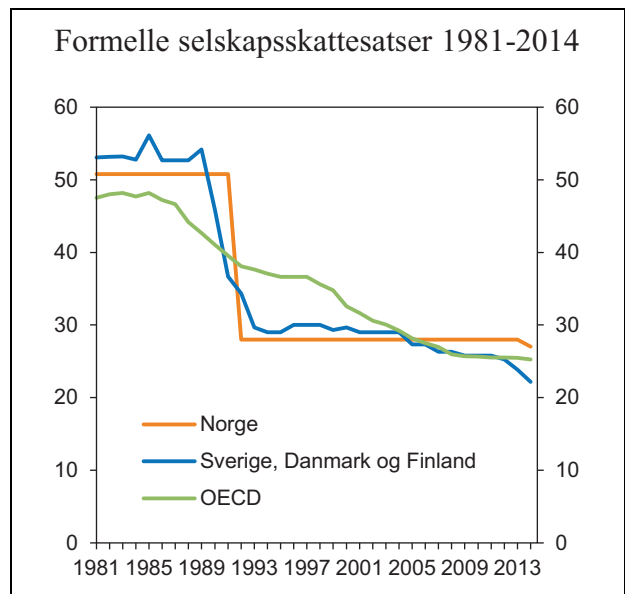
til å tilpasse seg vekk fra den høye norske selskapsskatten.

Utvalgets vurderinger og konklusjoner oppsummeres i avsnitt 4.6.

## 4.2 Selskapsskatt – noen utviklingstrekk

I løpet av de siste 30 årene har mange OECD-land redusert selskapsskattesatsene betydelig. Gjennomsnittlig skattesats i OECD er redusert fra nesten 50 pst. på begynnelsen av 1980-tallet til om lag 25 pst. i dag, jf. figur 4.1. I tillegg til generelle satsreduksjoner har flere land redusert skattesatsene for utvalgte inntektstyper. Blant annet har en rekke land i Europa, deriblant Storbritannia, Nederland og Frankrike, innført såkalte patentbokser. Patentboksene innebærer at fortjeneste knyttet til kvalifiserte immaterielle eiendeler (IP) skattlegges med en lavere sats enn den ordinære selskapsskattesatsen.

Et hovedtrekk ved den norske skattereformen i 1992 var redusert skattesats og brede grunnlag. Inspirert av blant annet USA var Norge et av de første landene som reformerte systemet på denne måten. Reformen inkluderte også endringer i personbeskatningen. Norge gikk lengre enn mange andre land både når det gjaldt satsreduksjon og bredere grunnlag. Etter skattereformen var selskapsskattesatsen i Norge om lag 10 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i OECD. Siden den gang har en rekke land gjennomført betyde-

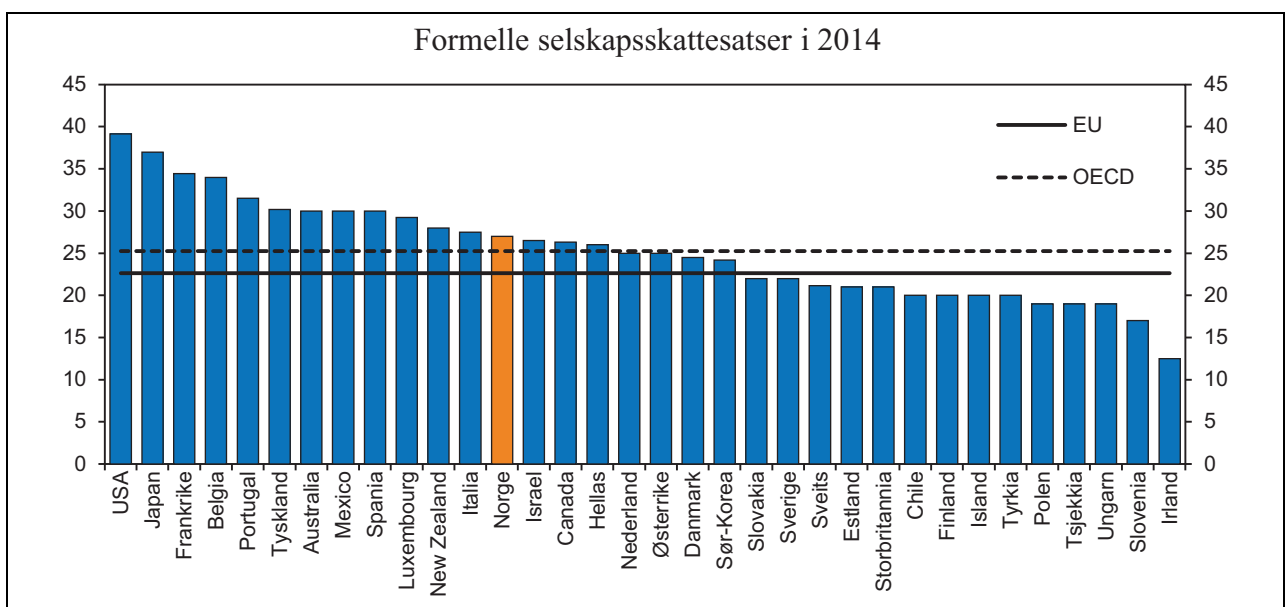


Figur 4.1 Formelle selskapsskattesatser i utvalgte land i perioden 1981–2014. Prosent

Kilde: OECD.

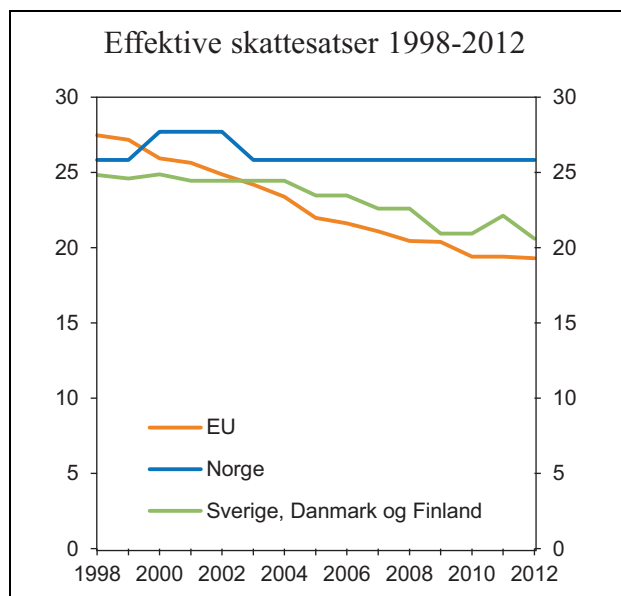
lige satsreduksjoner, mens den norske skattesatsen for første gang siden 1992 ble redusert fra 28 til 27 pst. i 2014. Det har ført til at selskapsskattesatsen i Norge har ligget over OECD-gjennomsnittet de siste årene.

I 2014 ligger den formelle selskapsskattesatsen i Norge 1,7 prosentpoeng over gjennomsnittet i OECD og 4,4 prosentpoeng over gjennomsnittet i EU, jf. figur 4.2. Selskapsskattesatsen i Norge ligger også over skattesatsen i mange land



Figur 4.2 Formelle selskapsskattesatser i OECD-land i 2014. Prosent

Kilder: OECD og KPMG Corporate Tax Rate Survey.



Figur 4.3 Beregnet effektiv gjennomsnittlig selskapsskattesats<sup>1</sup> (EATR) på maskiner i perioden 1998–2012.<sup>2,3,4</sup> Prosent

- 1 Det antas at investeringen finansieres med 35 pst. gjeld, 55 pst. tilbakeholdt overskudd og 10 pst. ny egenkapital, jf. ZEW (2013).
- 2 Tidsserien for EU omfatter alle EU-land per 1. januar 2014 unntatt Kroatia.
- 3 I Norge har avskrivningssatsen over perioden vært 20 pst. med unntak av årene 2000–2002 da avskrivningssatsen var 15 pst. De midlertidige startavskrivningene i 2009 i forbindelse med finanskrisen er ikke hensyntatt i figuren.
- 4 Tidsseriene er hentet fra ZEW (2013). Der forutsettes det en diskonteringsrente på 7,1 pst., en inflasjon på 2 pst. og en reell depresieringsrate på 17,5 pst. for maskiner. Forutsetningene er annerledes enn i utvalgets øvrige beregninger av effektive skattesatser i dette kapitlet og i andre kapitler. Nivået på skattesatsen i figur 4.3 er derfor ikke sammenlignbart med nivået på skattesatsen i andre figurer eller tabeller i denne utredningen.

Kilde: ZEW (2013).

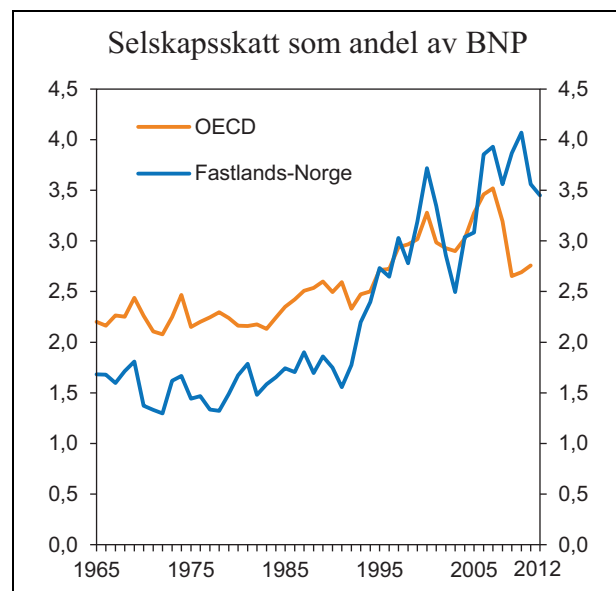
Norge ofte sammenlignes med, herunder de andre nordiske landene. Flere land har nylig gjennomført eller varslet ytterligere reduksjoner. Det ser ut til at trenden med reduserte selskapsskattesatser fortsetter på tross av at mange land opplever statsfinansielle utfordringer som følge av finanskrisen og økonomiske nedgangstider. Satsforskjellen mellom Norge og nabolandene har økt de siste årene og ser ut til å øke framover.

De reduserte skattesatsene har i mange land blitt delvis motsvart av utvidelser i skattegrunnlaget, bl.a. gjennom reduserte avskrivningssatser. Den samlede virkningen av endringer i sats og grunnlag kan beregnes ved hjelp av såkalt effektive skattesatser. Boks 4.1 går nærmere inn på hvordan effektive skattesatser beregnes. Også de effektive skattesatsene har falt de siste årene blant EU-landene til tross for utvidelsene i skatte-

grunnlaget. Dette er vist for en tenkt investering i maskiner i figur 4.3. Forskjellen mellom beregnet effektiv gjennomsnittlig skattesats i Norge på den ene siden og snittet av Sverige, Danmark og Finland på den andre siden er enda større enn det de formelle skattesatsene tilsier. Det skyldes lavere avskrivningssatser på maskiner i Norge enn i de andre landene.

Til tross for reduserte formelle og effektive skattesatser har inntektene fra selskapsskatten økt som andel av BNP de siste tre tiårene i OECD-landene (uvektet gjennomsnitt), jf. figur 4.4. I Norge økte inntektene fra selskapsskatten som andel av Fastlands-BNP kraftig i årene etter skattereformen i 1992. De siste 15 årene har andelen ligget om lag på linje med andelen i OECD-landene. I OECD-landene falt imidlertid selskapsskattens andel av BNP mye i forbindelse med den internasjonale finanskrisen i 2008/2009.

Det kan være flere årsaker til at selskapsskattens andel av BNP endrer seg over tid. Den mest åpenbare forklaringen kan være at skattereglene for selskapene har blitt endret. Statistisk sentralbyrå viste i Økonomiske analyser 8/95 at de isolerte virkningene av skattereformen i 1992 innebar en skattelettelse for selskapene. Det skulle isolert sett tilsi en reduksjon i selskapsskattens andel av BNP i årene etter 1992. På lengre sikt kan imidlertid skattereformen ha bidratt til en mer effektiv allokering av ressursene og dermed



Figur 4.4 Selskapsskatt som andel av BNP i OECD<sup>1</sup> og Fastlands-Norge. 1965–2012 (tall for OECD kun til og med 2011)

- 1 Uvektet gjennomsnitt. For Norge inngår kun Fastlands-Norge i utregningen av OECD-gjennomsnittet.

Kilder: OECD og utvalget.

#### Boks 4.1 Nærmere om effektive skattesatser

Avkastningen på en gitt investering vil påvirkes av både skattesatsen og skattegrunnlaget. Den samlede skattebelastningen blir ikke nødvendigvis lavest i land med lav formell skattesats. Også avskrivningssatser og eventuelle andre relevante trekk ved skattegrunnlaget må en ta hensyn til for å vurdere hvordan selskapsskatten påvirker avkastningen på en investering. Formålet med å beregne *effektive skattesatser* er å gi et mål på hvordan skattesats og skattegrunnlag virker sammen. Effektive skattesatser gjør det mulig å sammenligne land også i tilfeller der rangeringen mellom landene avhenger av om en tar utgangspunkt i skattesats eller skattegrunnlag.

Effektive skattesatser tar utgangspunkt i en tenkt investering. I beregningene må en gjøre forutsetninger om den aktuelle investeringen. En vanlig framgangsmåte er å forutsette en fast avkastning før skatt. Videre gjøres det forutsetninger om inflasjonen i økonomien, investorens diskonteringsrente og den økonomiske depresieringen av driftsmidlet som det investeres i.

Med disse forutsetningene kan en regne ut nåverdien av investeringen før skatt. En kan også regne ut nåverdien av skatteforpliktelsen (selskapsskatt, eventuelt kombinert med andre skatter) forbundet med investeringen. Den *effektive gjennomsnittlige skattesatsen (EATR)* tilsvarer nåverdien av skatteforpliktelsen dividert med nåverdien av investeringen før skatt. EATR forteller dermed hvor mye av nåverdien av den aktuelle investeringen som innkreves i skatt.

Den *effektive marginale skattesatsen (EMTR)* måler det samme som EATR, men under en forutsetning om at investeringens avkastning er

nøyaktig lik investorens avkastningskrav eller diskonteringsrente. Når en investering kun gir en avkastning lik avkastningskravet, sier en gjerne at investeringen er marginal eller marginalt lønnsom. Det kan være av særlig interesse å studere hvordan skattesystemet påvirker marginale investeringer. Det henger sammen med at selv en beskjedne beskatning av de marginale investeringene kan gi betydelige utslag på investeringsnivået.

Utvalget vil flere steder vise til ulike beregninger av EATR og EMTR samt gjennomføre egne beregninger. I beregningene er det tatt utgangspunkt i det samme beregningstekniske rammeverket som i en mye sitert rapport til EU-kommisjonen laget av Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW, 2013). Forutsetningene i beregningene er imidlertid noe forskjellige. Utvalget legger til grunn en inflasjon på 2,5 pst. (i motsetning til 2 pst.) og en diskonteringsrente på 5 pst. (i motsetning til 7,1 pst.). Utvalget forutsetter også andre depresieringsrater og annen sammensetning av finansieringskilder enn ZEW. Disse forutsetningene spesifiseres i forbindelse med hver enkelt beregning.

Det må presiseres at enhver beregning av EATR og EMTR baserer seg på forenklete forutsetninger. I sammenligninger av EATR/EMTR mellom land vil en som regel kun klare å ta hensyn til de mest sentrale skattereglene i ulike land, ofte kun formell skattesats og avskrivningssatser. En skal derfor tolke effektive skattesatser med varsomhet.

Se appendiks 5.2 til kapittel 5 for en mer utfyllende forklaring av hvordan effektive skattesatser beregnes.

økte skattemessige overskudd. Det tilsier isolert sett en økt BNP-andel.

Konjunktursvingninger kan være en annen årsak til endringer i provenyet fra selskapsskatten. I en oppgangskonjunktur vil provenyet fra selskapsskatten normalt øke som andel av BNP, mens det motsatte vil være tilfelle i en nedgangskonjunktur. Det henger sammen med at selskapsoverskuddene som regel svinger mer enn den samlede verdiskapingen i økonomien. Sammenhengen mellom BNP-andelen og den internasjonale konjunktursituasjonen illustreres godt ved å sammenligne utviklingen i BNP-andelen i Norge og OECD. Nivået er forskjellig, men endringene i

andelen i Norge og OECD er svært sammenfallende i tid over lengre tidsrom, eksempelvis i perioden 1965–1992. Oppgangskonjunktoren etter 1992 er en delvis forklaring på veksten i provenyet fra selskapsskatten. Økningen i Norge er imidlertid vesentlig større enn i OECD-landene. Skaugutvalget (NOU 2003: 9) påpekte at provenyet fra selskapsskatten økte utover det som kan tilskrives oppgangskonjunktoren. Etter 2007 har BNP-andelen falt mindre i Norge enn i OECD, antageligvis delvis fordi Norge i mindre grad enn andre OECD-land ble negativt påvirket av den internasjonale finanskrisen.

En annen årsak til endringer i provenyet fra selskapsskatten kan være formelle endringer i hvordan næringsdrivende organiserer virksomheten. Selskapsskatten fanger opp skatter fra etter-skuddspliktige skattytere, som for det meste består av aksjeselskap. Dersom flere næringsdrivende organiserer virksomheten sin som aksjeselskap, enten ut fra skattemessige hensyn eller av andre årsaker, vil provenyet fra selskapsskatten isolert sett øke. Internasjonalt finner De Mooij og Nicodème (2008) at selskapsskattens andel av BNP i EU-området har økt med om lag 0,25 prosentpoeng siden begynnelsen av 1990-tallet kun som følge av at en større del av kapitalinntektene opptjenes i selskapssektoren. Et spørsmål er hvor relevant resultatet er for Norge. I mange land skattlegges kapitalinntekter gjennomgående lavere når de opptjenes i selskap, mens skattesatsen har vært felles for personer og selskap i Norge siden 1992, jf. kapittel 11. Ifølge Thoresen og Alstadsæter (2010) ble det likevel i årene etter 1992 mer vanlig for små virksomheter å organisere seg som aksjeselskap enn som enkeltpersonforetak. De viser at dette delvis skyldtes skattemotivert tilpasning til den såkalte delingsmodellen.

### 4.3 Virkning på investeringer

#### 4.3.1 Generelt om investeringsvilkårene i Norge

Det er selvsagt ikke bare skatt som påvirker hvor attraktivt det er å investere i et gitt land. Mange egenskaper ved et land vil påvirke det samlede investeringsnivået. Nærhet til markeder, tilgang på kvalifisert arbeidskraft, effektiv offentlig administrasjon, god infrastruktur, politisk stabilitet og fravær av korrupsjon vil påvirke investeringsintensivene i positiv retning. I motsatt retning kan lønnskostnader og eiendomspriser redusere investeringsintensivene.

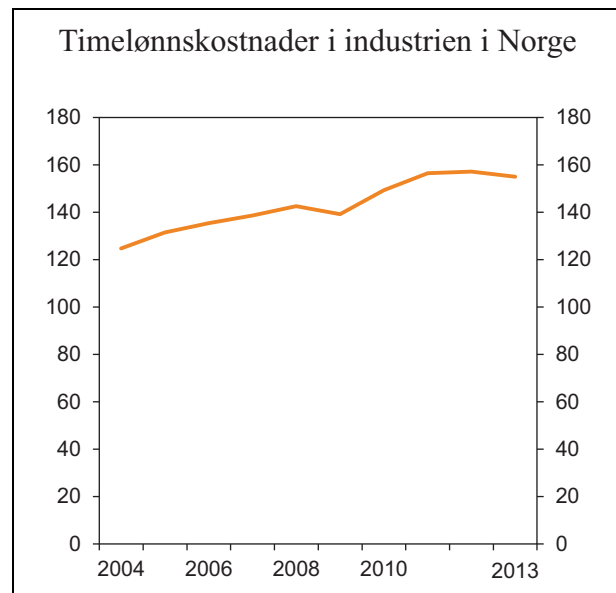
I Norge er det mange forhold som trekker i positiv retning. Det kan f.eks. nevnes at tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er høy, at det politiske systemet er stabilt og at korrupsjon er lite utbredt. Ifølge Transparency Internationals rangering The Corruption Perceptions Index havner Norge på 5. plass blant 177 land i 2013.

I overordnede internasjonale undersøkelser av investeringsvilkår kommer Norge gjerne relativt godt ut. I The Global Competitiveness Report 2014–2015 fra World Economic Forum rangeres Norge på 11. plass av 144 land. Rangeringen er basert på et stort antall indikatorer som dekker institusjoner, politikk og andre faktorer som påvir-

ker et lands konkurranseevne. I Doing Business 2015, som publiseres av Verdensbanken, rangeres Norge på 6. plass av 189 land. Undersøkelsen tar utgangspunkt i 10 ulike mål for hvor enkelt det er å starte og drive virksomhet i ulike land.

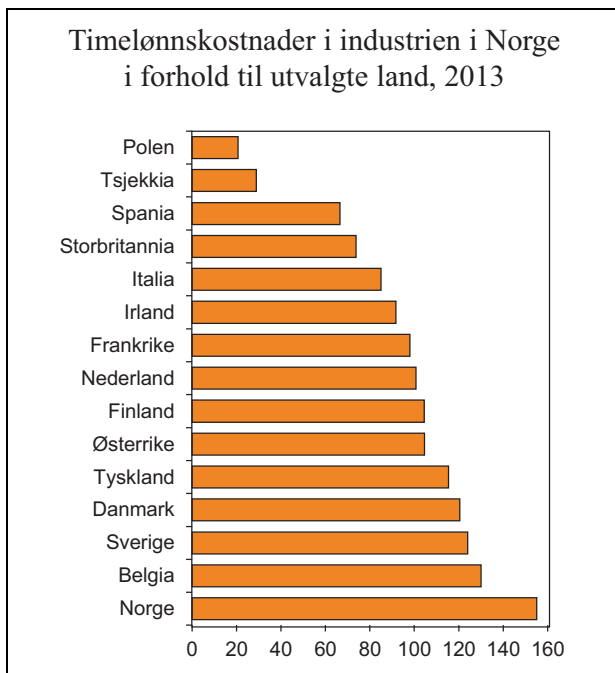
De mange forholdene som gjør det fordelaktig å drive virksomhet i Norge, bidrar samtidig til høye lønnskostnader. Gjennomsnittlige timelønnskostnader i norsk industri var i 2013 anslagsvis 55 prosent høyere enn et handelsvektet gjennomsnitt av handelspartnerne i EU, jf. figur 4.5. Timelønnskostnadene var også betydelig høyere enn i våre nærmeste naboland, jf. figur 4.6.

Samlet sett framstår investeringsvilkårene i Norge som bedre enn i mange andre land. De gode vilkårene for å investere har gitt grobunn for en høy levestandard i Norge over tid. Investeringene i olje- og gassvirksomhet har særlig bidratt til dette. Det er imidlertid en fare for at det høye kostnadsnivået kan skape utfordringer for investeringsvilkårene framover, noe bl.a. Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) påpekte. Holden III-utvalget framhevet at den kostnadmessige konkurranseevnen ikke bør svekkes dersom en vil redusere risikoen for en sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Se boks 4.2 for en nærmere drøfting av begrepet konkurranseevne.



Figur 4.5 Timelønnskostnader i industrien i Norge i forhold til handelspartnerne i EU. Målt i felles valuta. 2004–2013. Indeks (handelspartnerne = 100)

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (NOU 2014: 3).



Figur 4.6 Timelønnskostnader i industrien i Norge og utvalgte land i forhold til handelspartnerne i EU. Målt i felles valuta. 2013. Indeks (handelspartnerne = 100)

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (NOU 2014: 3).

### 4.3.2 Selskapsskattens betydning for investeringene

Selskapsskatten vil i praksis fungere som en skatt på egenkapitalfinansierte investeringer innenlands, jf. kapittel 3. Høye effektive skattesatser gjør det isolert sett mindre lønnsomt å investere i Norge, og tilsvarende mer lønnsomt å flytte investeringene til land med lavere skattesatser.

En internasjonal metastudie (De Mooij og Ederveen, 2008) indikerer at en reduksjon i den effektive *marginale* skattesatsen (EMTR) på 1 prosentpoeng vil øke investeringene med om lag 0,8 pst. I tillegg anslår De Mooij og Ederveen at en reduksjon i den gjennomsnittlige skattesatsen (EATR) på 1 prosentpoeng vil øke investeringene med om lag 0,65 pst. som følge av endringer i lokalisering (ekstensiv margin). En må imidlertid anta at effektene vil variere fra land til land. Effekten av satsreduksjoner på investeringene avhenger trolig også av selve utformingen av selskapsskatten. En vanlig antagelse er at effektivitetstapet ved beskatning generelt øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen, jf. figur 3.1 i kapittel 3. Den positive effekten av satsreduksjoner på investeringsomfanget vil trolig være større i land med et dårlig utformet skattegrunnlag og en høy skatte-

#### Boks 4.2 Nærmere om konkurranseevne

Omfattende deltakelse i internasjonal handel med varer og tjenester har gjort det mulig for Norge å oppnå en høyere materiell levestandard enn hva som ville vært mulig dersom norsk økonomi hadde vært mer skjermet mot utenlandsk konkurranse. Fordelene vil imidlertid bli redusert hvis Norge ikke klarer å sørge for en effektiv ressursutnyttelse, herunder full sysselsetting og en akseptabel inntektsfordeling. For å høste gevinstene ved internasjonalt varebytte må man klare å omstille ressurser som blir ledige som følge av endringer i markedsforholdene. Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebytet må også over tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Et lands konkurranseevne uttrykker evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid, samtidig som en har full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling. Et land har ikke god konkurranseevne selv om det har balanse i utenriksøkonomien, mens for eksempel store deler av landets arbeidsstyrke er arbeidsløse. Men full sysselsetting og lav ledighet sammen

med store underskudd i utenriksøkonomien, tilsier også at et land har svakere konkurranseevne enn hva som kan være bærekraftig over tid.

Det er viktig å skille mellom konkurranseevnen for enkelt næringer og for Norge som helhet. Konkurranseevnen for en næring beror på næringens lønnsomhet og dens evne til å avlønne innsatsfaktorene. En lønnsom næring må både kunne hevde seg i konkurranse med utenlandske bedrifter på produktmarkedene, og med andre norske næringer i faktormarkedene, herunder arbeidsmarkedet. En økonomi i vekst og med en høy omstillingsgrad vil være kjennetegnet av ulik utvikling i konkurranseevnen for de enkelte næringene. I konkurransen om knappe faktorer må noen næringer trappe ned sin virksomhet, mens andre kan ekspandere i takt med økt lønnsomhet. Dersom en næring mottar subsidier i tilknytning til sin virksomhet, kan dette bedre næringens konkurranseevne, men det fører normalt til en dårligere utnyttelse av ressursene samlet sett, og dermed ikke bedre konkurranseevne i samfunnsøkonomisk forstand.



sats enn i land med et bredt skattegrunnlag og en lav skattesats.

Andre faktorer enn skatt vil være mest avgjørende for det samlede investeringsnivået i Norge. Skatt kan likevel ha merkbare effekter på marginen, særlig dersom skattenivået avviker mye fra det som er gjengs i land som ellers er sammenlignbare med Norge.

I en globalisert verden med frie kapitalbevegelser vil investeringer i Norge konkurrere om den samme kapitalen som investeringer i mange

andre land. Den mest relevante konkurransen vil likevel trolig være mellom investeringer i Norge og investeringer i våre naboland samt land som Norge allerede har mye økonomisk samkvem med. Dette kan f.eks. være land som Norge handler mye med, eller land som i stor grad har eierinteresser i norske virksomheter.

Tabell 4.1 viser de viktigste eierlandene i utenlandskontrollerte foretak i Norge, mens tabell 4.2 viser landene med størst beholdning av norske (utgående) direkteinvesteringer. Direkteinveste-

Tabell 4.1 Utenlandskontrollerte<sup>1</sup> foretak i Norge i 2012. Viktigste eierland

	Antall foretak	Sysselsatte personer	Omsetning. Mill. kroner
Sverige.....	1 813	67 005	177 911
Danmark.....	809	32 420	95 932
Storbritannia.....	647	29 809	127 478
USA.....	529	41 529	306 914
Tyskland.....	332	23 864	89 135
Nederland.....	359	28 587	134 598
Frankrike.....	185	17 487	122 394
Finland.....	234	13 812	42 929
Sveits.....	191	13 728	32 431

<sup>1</sup> Et foretak er kontrollert fra utlandet når et foretak eller annen økonomisk enhet i utlandet eier mer enn 50 prosent av det innenlandske foretaket (direkte eller indirekte). Eierskapet er knyttet til det ultimate eierlandet. Dette er landet der det «siste» foretaket i eierkjeden, dvs. som ikke er kontrollert av et annet foretak, er lokalisert. Fysisk eier av det «siste» foretaket i eierkjeden kan befinne seg i et annet land enn det ultimate eierlandet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.2 Land med størst beholdning av norske (utgående) direkteinvesteringer i 2012.<sup>1</sup> Mill. kroner

	Total egenkapital	Netto lånefordringer
Sverige.....	126 560	27 765
USA.....	125 449	18 972
Nederland.....	114 416	28 887
Belgia.....	169 342	-48 340
Singapore.....	88 408	3 776
Spania.....	77 731	1 855
Danmark.....	53 751	16 513
Storbritannia.....	36 269	33 657
Frankrike.....	43 036	4 534
Angola.....	40 319	376

<sup>1</sup> En direkteinvestering er en investering over landegrenser der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i et investeringsobjekt. I statistikken over direkteinvesteringer brukes 20 prosent eierandel som grense for å skille mellom direkteinvestering og porteføljeinvestering.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.3 Norges ti største handelspartnere i 2013, import av varer

	Mill. kroner	Andel av samlet import. Prosent
Sverige.....	70 271	13,3
Tyskland.....	65 448	12,4
Kina.....	48 357	9,2
Storbritannia.....	33 809	6,4
Danmark.....	32 164	6,1
USA.....	28 554	5,4
Nederland.....	20 461	3,9
Frankrike.....	17 651	3,3
Polen.....	17 086	3,2
Italia.....	15 647	3,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.4 Norges ti største handelspartnere i 2013, eksport av varer

	Mill. kroner		Andel av samlet eksport. Prosent	
	I alt	Fastlands-eksport <sup>1</sup>	I alt	Fastlands-eksport <sup>1</sup>
Storbritannia.....	218 657	31 788	24,1	8,7
Tyskland.....	156 638	29 272	17,3	8,0
Nederland.....	97 497	33 814	10,8	9,3
Frankrike.....	64 623	15 160	7,1	4,2
Sverige.....	52 811	34 235	5,8	9,4
Belgia.....	47 792	13 412	5,3	3,7
USA.....	40 411	25 047	4,5	6,9
Danmark.....	31 482	20 365	3,5	5,6
Kina.....	16 248	16 248	1,8	4,5
Polen.....	16 191	12 384	1,8	3,4

<sup>1</sup> Eksport av andre varer enn råolje, naturgass, naturlige gasskondensater, skip og oljeplattformer.

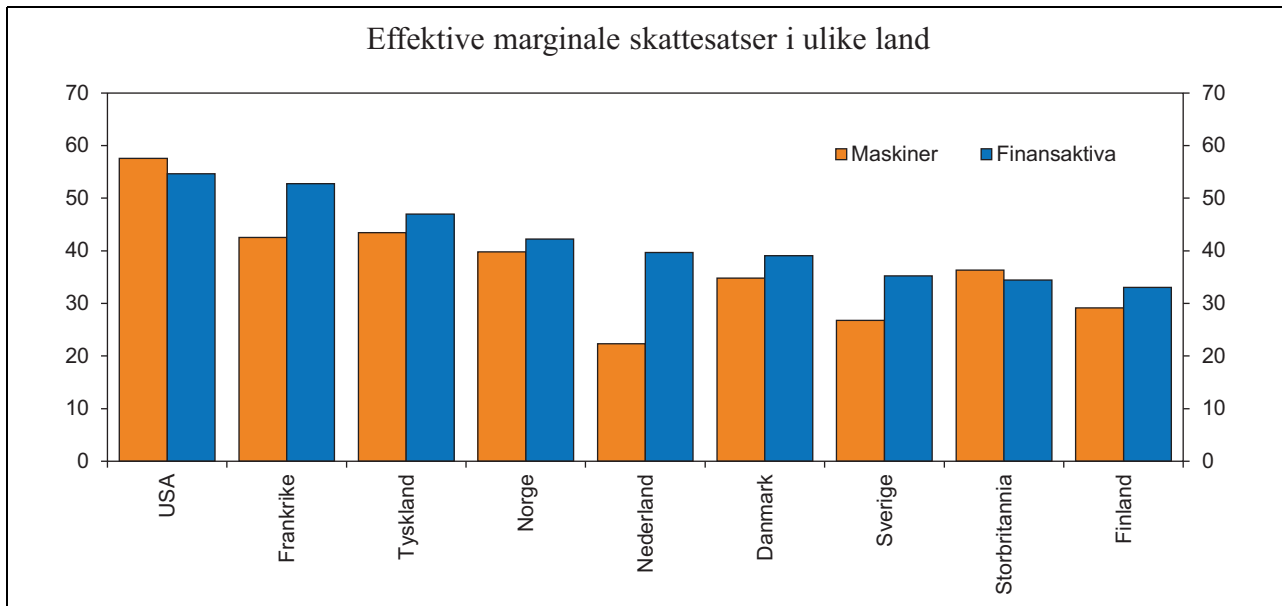
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ringer fordeles etter land ut fra første ledd, dvs. at realinvesteringer via et tredjeland blir registrert på tredjelandet. Hvis for eksempel en norsk person investerer i Sverige via et selskap i Belgia, blir direkteinvesteringen registrert på Belgia. Oversikten gir derfor ikke et helt dekkende bilde av den reelle fordelingen av norske direkteinvesteringer. Tabell 4.3 og 4.4 viser Norges ti største handelspartnere innenfor hhv. import og eksport av varer. Land som står oppført i de fleste tabeller, er Sverige, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland og USA.

Figurene 4.7 og 4.8 viser anslåtte effektive selskapskattesatser (hhv. EMTR og EATR) i 2014

ved en tenkt investering i hhv. maskiner og finansaktiva i Norge og noen utvalgte land. Det forutsettes at investeringen finansieres med egenkapital.

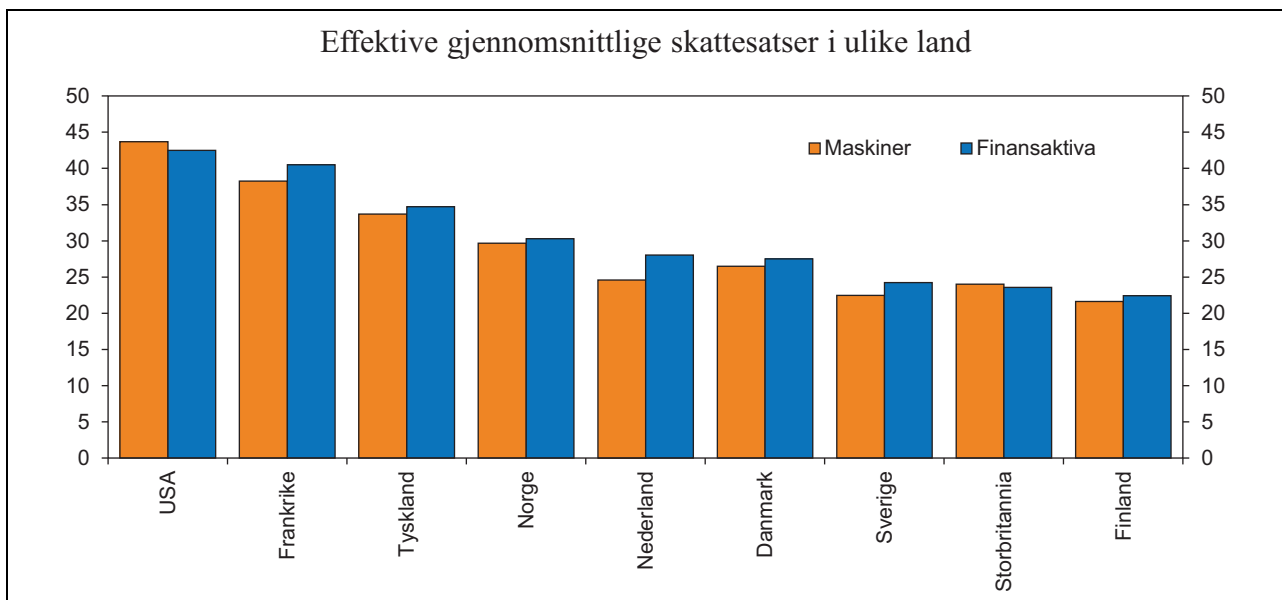
Det framgår av figurene 4.7 og 4.8 at de effektive skattesatsene, både EMTR og EATR, er forholdsvis høye i Norge. Sammenlignet med de utvalgte landene er bildet aller tydeligst for den effektive marginale skattesatsen (EMTR) for maskiner. Det skyldes at Norge har relativt lave avskrivningssatser for maskiner sammenlignet med de andre landene. Dette gjelder imidlertid også mer generelt; for de fleste driftsmidler er avskrivningene relativt lave i Norge sammenlignet med andre land. Også den effektive gjennomsnitt-



Figur 4.7 Effektive marginale selskappsskattesatser (EMTR)<sup>1</sup> i Norge og utvalgte land i 2014<sup>2</sup> på egenkapitalfinansierte investeringer. Prosent

- <sup>1</sup> Det forutsettes en nominell deprecieringsrate for maskiner på 20 pst. Deprecieringen for ulike driftsmidler er nærmere vurdert i kapittel 10.
- <sup>2</sup> For Tyskland, Frankrike og USA er det tatt utgangspunkt i sats og avskrivninger for 2013 som følger av ZEW (2013). For Danmark, Storbritannia og Nederland er satsen oppdatert til 2014, men det er tatt utgangspunkt i avskrivningene for 2013 som følger av ZEW (2013). For øvrige land er 2014-tall benyttet.

Kilder: ZEW (2013), IBFD og utvalget.



Figur 4.8 Effektive gjennomsnittlige selskappsskattesatser (EATR)<sup>1</sup> i Norge og utvalgte land i 2014<sup>2</sup> på egenkapitalfinansierte investeringer. Prosent

- <sup>1</sup> Det forutsettes en nominell deprecieringsrate for maskiner på 20 pst. Deprecieringen for ulike driftsmidler er nærmere vurdert i kapittel 10.
- <sup>2</sup> For Tyskland, Frankrike og USA er det tatt utgangspunkt i sats og avskrivninger for 2013 som følger av ZEW (2013). For Danmark, Storbritannia og Nederland er satsen oppdatert til 2014, men det er tatt utgangspunkt i avskrivningene for 2013 som følger av ZEW (2013). For øvrige land er 2014-tall benyttet.

Kilder: ZEW (2013), IBFD og utvalget.

lige skattesatsen (EATR) er høyere i Norge enn i f.eks. våre nærmeste naboland. Det skyldes i hovedsak en høy formell selskapsskattesats. Det er vanlig å ta utgangspunkt i marginale investeringer for å vurdere hvordan skattesystemet påvirker investeringsnivået. Investeringer som ikke er marginale, vil være lønnsomme selv med en forholdsvis høy effektiv beskatning. Dette taler for å legge mest vekt på EMTR i internasjonale sammenligninger. I en åpen økonomi vil imidlertid selskapskatten kunne ha betydning for investeringene selv om kapitalkostnaden er upåvirket. Det skyldes at en del renprofitter er mobile og dermed kan flytte over landegrensene, jf. avsnitt 3.3.5. Dersom det foreligger slike renprofitter, vil lokaliseringen av investeringen avhenge av hvor en kan oppnå høyest overskudd etter skatt. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen (EATR) er nettopp et mål på betalt skatt som andel av selskapets reelle overskudd for en investering som gir renprofitter.

For et gitt land vil variasjonen i effektive skattesatser på tvers av driftsmidler primært drives av avskrivningsreglene. Dette er illustrert i figurene 4.7 og 4.8 for finansaktiva og maskiner, men vil være et generelt resultat, uavhengig av om driftsmidlene er materielle eller immaterielle. Utvalget har ikke beregnet effektive skattesatser på tvers av land for andre driftsmidler, men vurderer de norske avskrivningsreglene særskilt i kapittel 10 og beregner effektive skattesatser for flere driftsmidler i Norge i kapittel 13.

Det er relevant å sammenligne effektive skattesatser i Norge med andre land for å vurdere effekten på investeringene. Likevel er det flere faktorer som i praksis kan begrense virkningen av høye effektive skattesatser:

- Rentefradraget bidrar til at avkastningen på marginale investeringer ikke skattlegges i selskapet når de finansieres med gjeld. Selskapskatten skal derfor ikke påvirke kapitalkostnaden for gjeldsfinansierte investeringer hvis avskrivningene er korrekte. Kan de marginale investeringene finansieres med gjeld istedenfor egenkapital, kan investeringsnivået i større grad opprettholdes selv om selskapsskatten er relativt høy. Økt gjeldsfinansiering kan imidlertid ha andre ulemper, jf. avsnitt 4.4.
- Visse investeringer kan avhenge av særskilt informasjon hos investoren for å bli gjennomført. Tradisjonelt antas det en viss «home bias», som vil si at investoren er mer tilbøyelig til å investere innenlands fordi det er mer ressurskrevende å opparbeide seg all relevant kunnskap om investeringsprosjekter i andre land.

Eksisterer det en slik «home bias» der mange investeringer innenlands gjennomføres av norske investorer, herunder av det offentlige, vil en høy norsk selskapsskatt i mindre grad påvirke investeringsomfanget.

- Investeringer som gir en landspesifikk renprofitt, for eksempel investeringer som er rettet mot utvinning av naturressurser, kan være lønnsomme også etter selskapsskatt.
- Lønnsomme investeringer før skatt kan forbli lønnsomme etter skatt dersom bedriftene til en viss grad kan velte selskapsskatten over i økte produktpriser. Det vil være mest aktuelt for bedrifter innenfor skjermet sektor.<sup>1</sup>
- Flytting av overskudd over landegrensene i flernasjonale foretak kan bidra til at den faktiske skattebelastningen for selskapene er lavere enn det som framkommer av beregninger av effektive skattesatser. Investeringene vil i mindre grad bli påvirket dersom det skattepliktige overskuddet kan flyttes ut av Norge. Overskuddsflytting er imidlertid en selvstendig utfordring som drøftes nærmere i avsnitt 4.5.

### 4.3.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener andre faktorer enn skatt er mest avgjørende for det samlede investeringsnivået i Norge. Skatt kan likevel ha merkbare effekter på marginen, særlig dersom skattenivået avviker fra det som er gjengs i land som ellers er sammenlignbare med Norge. Utvalget mener selskapskattens påvirkning på investeringene i Norge først og fremst vil avhenge av den effektive beskatningen av investeringer i Sverige, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland og USA. I særdeleshet vil den effektive beskatningen i Sverige og Danmark ha betydning, ettersom de ligger nær Norge både samfunnsmessig og geografisk. Dersom den effektive skatten er høyere i Norge enn i de nevnte landene, er det en fare for at investeringer heller vil bli lokalisert i ett av landene med lavere effektiv beskatning.

Utvalget har trukket fram flere forhold som kan begrense selskapsskattens innvirkning på investeringene. Blant annet er en stor del av norsk

<sup>1</sup> Med skjermet sektor menes bedrifter og virksomheter som ikke konkurrerer mot utenlandske virksomheter, uavhengig av konkurransesituasjonen mellom slike bedrifter på det innenlandske markedet. Produktene fra skjermet sektor kan det i teorien ikke handles med over landegrensene, de er lokale og må konsumeres i samme land som de produseres. Hindringen mot handel kan være politisk, men også praktisk/teknisk.

økonomi direkte og indirekte knyttet til utnyttelse av naturressurser (eksempelvis petroleum, vannkraft og fisk). Slik virksomhet gir gjerne opphav til en landspesifikk renprofitt og vil derfor være mindre påvirket av selskapsskatten enn andre investeringer. Tradisjonelt antas det også en viss «home bias», som vil si at investoren er mer tilbøyelig til å investere innenlands fordi det er mer ressurskrevende å opparbeide seg all relevant kunnskap om investeringsprosjekter i andre land. Eksisterer det en slik «home bias» der mange investeringer innenlands gjennomføres av norske investorer, herunder av det offentlige, vil en høy norsk selskapsskatt i mindre grad påvirke investeringsomfanget.

Selv om det er usikkert hvor mye investeringene påvirkes av selskapsskatten, mener utvalget at Norge over tid ikke bør ha vesentlig høyere selskapsbeskatning enn sammenlignbare land. Utvalget har i tabellene 4.1–4.4 antydning hvilke land som er mest relevante. Mange av disse landene har i dag lavere effektive selskapsskattesatser enn Norge, og forskjellen kan se ut til å øke.

## 4.4 Forskjellsbehandling av gjeld og egenkapital

### 4.4.1 Favorisering av gjeld på selskapets hånd

Investeringer kan enten finansieres med gjeld eller egenkapital. Samlet sett kan det være mange årsaker til at selskapene har ulik gjeldsgrad. Ut fra teoriene som finnes på dette feltet, er det imidlertid vanskelig å argumentere for at skattesystemet skal favorisere en bestemt finansieringskilde, jf. avsnitt 3.3.5. Det er videre en flytende overgang mellom renter og utbytter. Et gjeldsbrev kan for eksempel inneholde som betingelse for betaling av renter at låntaker har gått med tilstrekkelig overskudd. Jo flere slike vilkår som finnes, desto mer vil rentebetalingene minne om utbytter. Disse forholdene taler for å skatlegge avkastningen på en investering mest mulig likt uavhengig av om den finansieres med gjeld eller egenkapital.

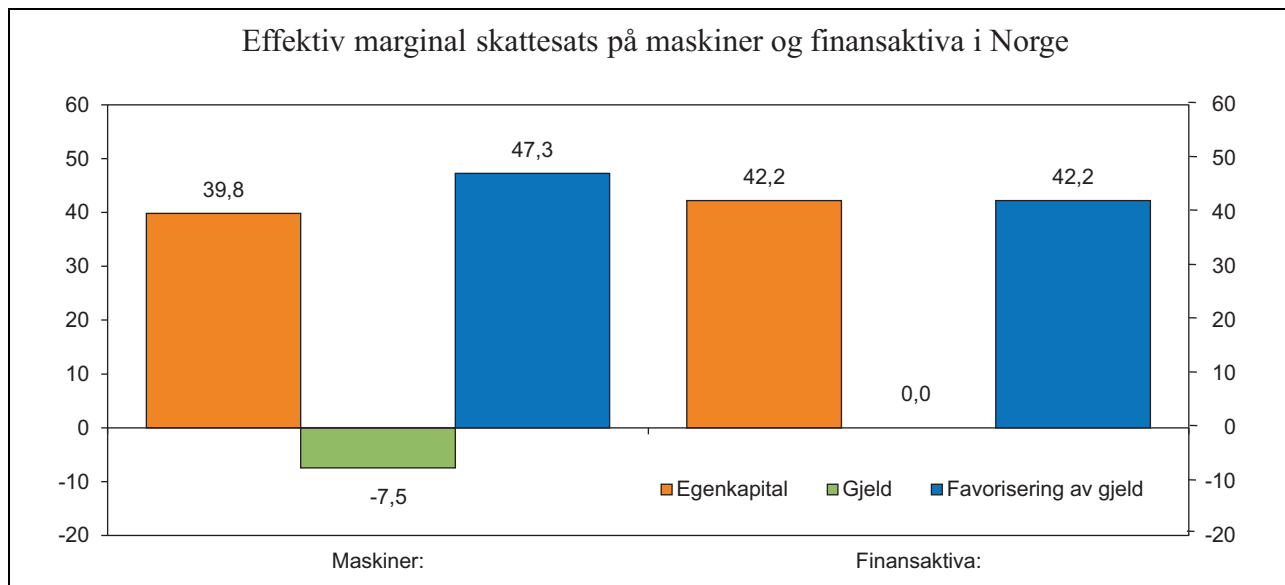
En tradisjonell selskapsskatt innebærer isolert sett at gjeld favoriseres framfor egenkapital på *selskapets* hånd. Slik er det også i Norge. Kostnaden ved å finansiere investeringene med gjeld (rentekostnaden) er som hovedregel fradragsberettiget i selskapene, mens kostnaden ved å finansiere investeringene med egenkapital (alternativkostnaden ved å binde egenkapital) ikke kan fradragføres. Det gjør at selskapsskatten isolert sett øker kapitalkostnaden, dvs. avkastningen som investe-

ringen må gi *før selskapsskatt* for at den skal bli sett på som lønnsom, for investeringer som finansieres med egenkapital. Samtidig kan det nominelle rentefradraget kombinert med for lempelige avskrivningsregler føre til at selskapsskatten isolert sett *reduserer* kapitalkostnaden for investeringer som finansieres med gjeld.

Skatleggingen av gjeld og egenkapital på *investors* hånd kan i utgangspunktet også påvirke kapitalkostnaden. For en åpen økonomi med frie kapitalbevegelser<sup>2</sup> er det imidlertid en vanlig antagelse i økonomisk teori at investors krav til avkastning etter selskapsskatt er gitt på det internasjonale kapitalmarkedet både for gjeld og egenkapital. I så fall fungerer selskapsskatten som en kilde-skatt. Under slike forutsetninger er det vanlig å anta at selskapsskatten har størst innvirkning på kapitalkostnaden og at skatleggingen hos den enkelte investor har mindre betydning. Under andre forutsetninger om investors avkastningskrav kan imidlertid skatleggingen hos den enkelte investor få større betydning. I dette avsnittet drøftes den isolerte virkningen av selskapsskatten på finansieringsbeslutningen, mens effekten av personbeskatningen er nærmere drøftet i avsnitt 4.4.2.

Figur 4.9 viser den effektive *marginale* selskapsskattesatsen (EMTR) på en investering i maskiner og finansaktiva ved både egenkapital- og gjeldsfinansiering. Favoriseringen av gjeld på selskapets hånd, dvs. differansen mellom EMTR ved hhv. egenkapital- og gjeldsfinansiering (de blå søylene), er betydelig for begge eiendeler, og noe større for maskiner enn for finansaktiva i beregningen. Større gjeldsfavorisering for maskiner henger sammen med at nåverdien av avskrivningene for maskiner er høyere enn depresieringen av maskinene skulle tilsi. Det antas at startavskrivningene bidrar til dette i Norge. Når det gis fradrag for nominelle rentekostnader samtidig som avskrivningene for maskiner er for lempelige, utløses det en skattesubsidie ved gjeldsfinansiering (negativ effektiv skattesats). Det vil si at marginalt ulønnsomme investeringer før selskapsskatt kan bli marginalt lønnsomme etter selskapsskatt. Ved gjeldsfinansierte investeringer i finansaktiva blir kapitalkostnaden ikke påvirket av selskapsskatten fordi disse ikke avskrives. Fradraget for gjeldsrenter medfører at den effektive skattesatsen på gjeldsfinansierte investeringer i finansaktiva blir lik null. Den effektive skattesatsen på egenkapitalfinansierte investeringer overstiger

<sup>2</sup> Med frie kapitalbevegelser menes en situasjon der kapital både kan lånes og eies fritt på tvers av landegrenser.



Figur 4.9 Effektive marginale selskapsskattesatser i Norge i 2014 på maskiner<sup>1</sup> og finansaktiva ved finansiering med egenkapital og gjeld. Gjeldsfavorisering er definert som differansen mellom skattesatsen på egenkapital og gjeld. Prosent

<sup>1</sup> Det forutsettes en nominell depresieringsrate for maskiner på 20 pst. Depresieringen for ulike driftsmidler er nærmere vurdert i kapittel 10.

Kilder: ZEW (2013) og utvalget.

for øvrig den formelle skattesatsen som følge av at også inflasjonselementet skattlegges.

Isolert sett medfører den skattemessige favoriseringen av gjeld på selskapets hånd at selskapene blir stimulert til å øke sin gjeldsgrad. Det er derfor grunn til å tro at gjeldsgraden i selskapene er høyere enn hva den ville vært med en full likebehandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd. Flere internasjonale studier finner at gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd fører til høyere gjeldsgrad. De Mooij (2011b) viser i en metastudie av 19 ulike studier at en reduksjon i selskapsskattesatsen på ett prosentpoeng kan anslås å redusere gjeldsgraden med i størrelsesorden 0,2–0,3 prosent. Det er ifølge De Mooij en tendens at nyere studier kommer fram til høyere anslag enn eldre studier.

Når gjeldsgraden i et selskap øker, vil gjerne långiver kreve mer av selskapet for å yte lånet. Det henger sammen med at det for långiver vil være mer risikabelt å yte lån når låntaker er mindre solid. Selskapets økte lånekostnader vil, sammen med økt gjeldsgrad, øke selskapets finansieringskostnader før skatt, det vil si det beløpet selskapet må betale til sine investorer for å finansiere investeringene gitt den gjeldsgraden selskapet velger. Økningen i finansieringskostnadene før skatt kan bl.a. reflektere at selskapene påtar seg en høyere konkurrisiko. De økte finansierings-

ingskostnadene før skatt kan isolert sett representere et effektivitetstap som kommer i tillegg til effektivitetstapet fra reduserte investeringer, jf. boks 4.3 for en illustrasjon av effektivitetstapene ved selskapsskatten når gjeld er favorisert på selskapets hånd. Effektivitetstapene er utledet analytisk i vedlegg 3 av Sørensen.

Videre kan ulik behandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd bidra til at selskapsskatten slår annerledes ut for selskap som har fri tilgang på både gjeld og egenkapital enn for selskap som må finansieres med egenkapital. Nystartede selskap eller selskap som investerer i innovative aktiviteter, kan særlig være avhengige av å bli finansiert med egenkapital. Gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd kan bidra til å øke kapitalkostnaden for slike investeringer sammenlignet med andre investeringer. Investerings sammensetningen kan dermed bli påvirket. Selskapsskatten kan også slå mindre ut for flernasjonale selskap enn nasjonale selskap siden de kan bruke intern gjeld i stedet for egenkapital.

Økt gjeldsgrad i selskap kan ha særlige uheldige virkninger i finanssektoren. Der vil en høy gjeldsgrad ikke bare utgjøre en risiko for selskapet selv, men for det finansielle systemet som helhet. Om for eksempel én bank går konkurs, vil sannsynligheten øke for at andre banker gjør det samme. Flere, blant annet Det internasjonale pen-

### Boks 4.3 Illustrasjon av effektivitetstapene ved selskapsskatten når gjeld er favorisert på selskapets hånd

Anta at et selskap har mulighet til å finansiere seg med enten egenkapital eller gjeld. Selskapet driver virksomhet i en liten, åpen økonomi med fri kapitalflyt der avkastningskravet på både egenkapital og gjeld etter selskapsskatt er gitt fra utlandet. Selskapsskatten fungerer da som en ren kildeskatt. Det forutsettes for enkelhets skyld at den marginale investoren ikke betaler skatt på personlig hånd. Selskapet beslutter hvor stor del av investeringene som skal finansieres med henholdsvis egenkapital og gjeld samt omfanget av investeringene.

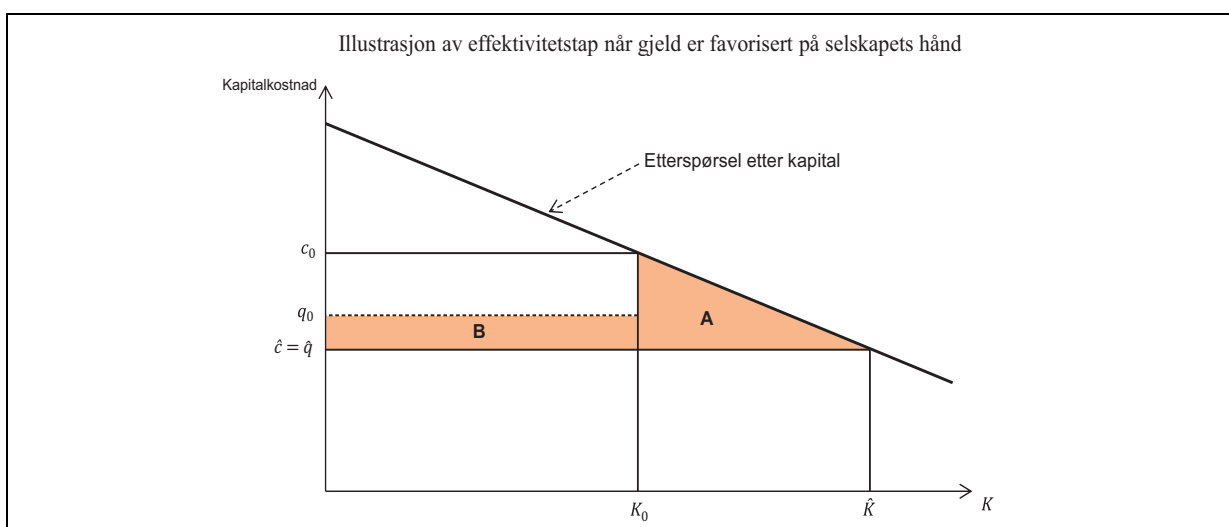
Selskapet betaler skatt på overskuddet sitt. Nominelle rentekostnader er fradragsberettiget, mens alternativkostnaden ved bruk av egenkapital ikke gir fradragsrett.

Det antas at gjeld i utgangspunktet er en rimeligere finansieringskilde for selskapet enn egenkapital, men etter hvert som selskapet øker sin gjeldsgrad, vil gjelden bli dyrere. Det skyldes at långiver vil kreve en økt risikopremie når selskapet blir mindre solid. Økt gjeldsgrad over et visst punkt kan også bety at aksjonærenes avkastningskrav til egenkapital økes som følge av økt konkurrisiko. Selskapet velger den gjeldsgraden som minimerer dets finansieringskostnader *etter* skatt. Finansieringskostnadene *etter* skatt tilsvarer det beløpet selskapet må betale til sine investorer for å finansiere investeringene gitt den gjeldsgraden selskapet velger, fratrukket skatteverdien av rentefradraget i selskapet.

Selskapet vil ønske å investere helt til den marginale avkastningen av investeringene etter skatt er lik finansieringskostnadene etter skatt.

Selskapsskatten, slik den er innrettet med fradrag for kun nominelle rentekostnader, framkaller to effektivitetstap:

- Forutsatt at selskapet velger å finansiere en viss andel av investeringene med egenkapital, vil *kapitalkostnaden* ( $c$ ), det vil si avkastningen som investeringene må gi *før selskapsskatt* for at de skal ses på som lønnsomme, øke. Det skyldes at det ikke gis fradrag for alternativkostnaden ved bruk av egenkapital. Økt kapitalkostnad fører til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir realisert.
- Kombinasjonen av rentefradraget og den manglende fradragsretten for alternativkostnaden ved bruk av egenkapital bidrar til at selskapet velger en høyere gjeldsgrad. Når gjeldsgraden øker, vil långiver kreve en høyere risikopremie. Økt risikopremie vil sammen med økt gjeldsgrad øke selskapets finansieringskostnader *før* skatt ( $q$ ), det vil si det beløpet selskapet må betale til sine investorer for å finansiere investeringene gitt den gjeldsgraden selskapet velger. De økte finansieringskostnadene avspeiler et effektivitetstap som følge av bl.a. økt usikkerhet og potensielle kostnader ved konkurs, økte kostnader for investorene ved å overvåke selskapets disposisjoner, økte kostnader ved selskapets likviditetsstyring mv.



Figur 4.10 Illustrasjon av selskapets etterspørsel etter kapital og effektivitetstapene ved selskapsskatten

### Boks 4.3 forts.

Selskapets etterspørsel etter kapital og effektivitetstapene ved selskapsskatten er illustrert i figur 4.10.

I figuren er etterspørselen etter kapital tegnet inn som en avtakende funksjon av kapitalkostnaden fordi det forutsettes at marginalproduktet av kapital er avtakende.  $\hat{K}$  tilsvarer investert kapital i fravær av skatt, som forutsettes å være den optimale kapitalbeholdningen sett fra samfunnets synspunkt. Uttrykket  $\hat{c}$  er lik kapitalkostnaden i fravær av skatt gitt den gjeldsgraden selskapet velger i fravær av skatt. I fravær av skatt vil kapitalkostnaden være lik avkastningen på den marginalt lønnsomme investeringen. I og med at selskapet investerer inntil den marginale avkastningen er lik finansieringskostnadene, vil kapitalkostnaden være lik selskapets finansieringskostnader ( $\hat{q}$ ) i fravær av skatt. Avstanden mellom etterspørselskurven og  $\hat{c}$  (summert fra

origo og fram til  $\hat{K}$ ) utgjør det samfunnsøkonomiske overskuddet fra selskapets investeringer i fravær av skatt.

I en situasjon med skatt vil kapitalkostnaden øke fra  $\hat{c}$  til  $c_0$  fordi selskapet ikke får fradrag for alternativkostnaden ved bruk av egenkapital. Det gjør at investert kapital reduseres fra  $\hat{K}$  til  $K_0$ , noe som frambringer effektivitetstap A i figuren (punkt a ovenfor). Samtidig medfører kombinasjonen av rentefradraget og manglende fradragrett for alternativkostnaden ved bruk av egenkapital at selskapet øker gjeldsgraden. Det øker selskapets finansieringskostnader *før skatt* fra  $\hat{q}$  til  $q_0$ , noe som frambringer effektivitetstap B i figuren (punkt b ovenfor). Summen av A og B utgjør reduksjonen i det samfunnsøkonomiske overskuddet som følge av skatt. Effektivitetstapene er nærmere forklart og utledet analytisk i vedlegg 3 av Sørensen.

gefondet (IMF), har pekt på at skattemessig favorisering av gjeld er uheldig ut fra målet om finansiell stabilitet.

Gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd er for øvrig et viktig premiss for deler av den internasjonale skatteplanleggingen, jf. kapittel 4.5 om overskuddsflytting.

#### 4.4.2 Betydningen av personbeskatningen

I avsnitt 4.4.1 ble den isolerte virkningen av selskapsskatten på finansieringsbeslutningen vurdert. Imidlertid er både avkastningen på gjeld (renter) og egenkapital (utbytter/gevinster) ofte skattepliktig på investors hånd. Skattesystemets virkning på finansieringsbeslutningen kan derfor endre seg når en tar hensyn til personbeskatningen. I Norge er gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd forsøkt utlignet i personbeskatningen ved at gjeldsrenter skattlegges fra første krone, mens avkastningen på egenkapitalen opptil en risikofri rente er skattefri som følge av skjermingsfradraget.

I internasjonal økonomisk litteratur diskuteres det hvorvidt personbeskatningen har betydning for selskapenes finansieringsbeslutning. I en liten, åpen økonomi med frie kapitalbevegelser er det vanlig å anta at investors avkastningskrav etter selskapsskatt bestemmes i det internasjonale kapitalmarkedet, uavhengig av om investeringen

finansieres med gjeld eller egenkapital. Södersten og Lindhe (2012) peker på at den norske aksjonærmodellen generelt ikke vil gi finansieringsnøytralitet dersom investors avkastningskrav etter selskapsskatt bestemmes i det internasjonale kapitalmarkedet.

Dersom en opphever antagelsen om at investors avkastningskrav etter selskapsskatt bestemmes i det internasjonale kapitalmarkedet, kan imidlertid skattleggingen hos den enkelte investor ha større innvirkning på kapitalkostnaden. Dette er særlig relevant for investeringer som ikke har tilgang på internasjonal finansiering, men som er avhengig av å bli finansiert med innenlandsk egenkapital, for eksempel på grunn av asymmetrisk informasjon mellom innenlandske og utenlandske eiere. Som beskrevet i Apel og Södersten (1999) vil beskatningen av innenlandske investorer påvirke kapitalkostnaden for slike investeringer. Gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd kan da bli delvis motvirket hvis avkastningen på egenkapital skattlegges lempeligere enn gjeld på personlig hånd, også i en liten åpen økonomi.

Et sentralt spørsmål er om et fradrag som skjerner deler av avkastningen på alle eierinntekter (f.eks. det norske skjermingsfradraget), uavhengig om det underliggende selskapet har tilgang på internasjonal finansiering, vil redusere kapitalkostnaden for investeringer som finansi-



eres med innenlandsk egenkapital. Ett av formålene med et slikt fradrag er ofte å redusere kapitalkostnaden for slike investeringer. I vedlegg 2 har Sørensen vurdert denne problemstillingen nærmere. Det framgår av vedlegget at et fradrag som skjermer risikofri avkastning, vil redusere kapitalkostnaden hvis skattyter med sikkerhet får godtgjort verdien av fradraget og eierbeskatningen er symmetrisk. I vedlegget vises det også at fradraget vil virke helt nøytralt på finansieringsbeslutningen dersom investoren er perfekt diversifisert. Det samme resultatet framgår også av Sørensen (2005). Grunnen til at det er tilstrekkelig å skjerme risikofri avkastning for skatt, er at risikoen ved investeringen allerede er godtgjort ved en symmetrisk skatt som gir full sikkerhet for skatteverdien av fradraget, siden skatten følger proporsjonalt for alle økonomiske utfall, både positive og negative.

Den norske eierbeskatningen er ikke helt symmetrisk. Skjermingsfradraget gis bare i aktuell og framtidig aksjeinntekt, og ubenyttet skjerming går tapt etter realisasjon av aksjen. Svakhetene i praktiseringen av aksjonærmodellen bidrar til at personbeskatningen bare delvis motvirker gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd. For investorer som eier aksjer gjennom investeringsselskap, vil imidlertid dette problemet være begrenset. Dette skyldes at skjermingen gis på skattyters innskudd i investeringsselskapet. Det gis dermed implisitt en samordning av skjermingen mellom aksjene som eies av investeringsselskapet. Det er derfor grunn til å tro at betydningen av usikret skjermingsfradrag på kapitalkostnaden vil være begrenset for profesjonelle investorer. I avsnitt 5.1.1.1 vurderer utvalget nærmere mulige forbedringer i praktiseringen av aksjonærmodellen.

For utenlandske investorer vil personbeskatningen i investorens hjemland samt reglene for kreditering av norsk selskapskatt kunne påvirke kapitalkostnaden for henholdsvis gjelds- og egenkapitalfinansierte investeringer. Renter, utbytter og kapitalgevinster skattlegges på ulike måter i ulike land. Ifølge De Mooij (2011a) bidrar imidlertid person- og selskapskatte reglene i EU samlet sett til at kapitalkostnaden er høyere i gjennomsnitt når investeringen finansieres med egenkapital enn med gjeld. De Mooij viser også til at gjeldsfinansierte investeringer er subsidiert på marginen i både EU og USA selv når en tar hensyn til personbeskatningen. Dette skyldes i hovedsak at avskrivningsreglene er for lempelige. Denne studien tar ikke hensyn til reglene for kreditering av selskapskatt ved grenseoverskridende investe-

ringer, men vurderer kun virkningen for investeringer innenlands.

#### 4.4.3 Utvalgets vurderinger

Frdraget for gjeldsrenter reduserer isolert sett kapitalkostnaden for gjeldsfinansierte investeringer. En positiv effekt av dette er at det kan bidra til at investeringsnivået opprettholdes selv om selskapskatten er relativt høy, jf. avsnitt 4.3.2. Utvalget mener likevel det er uheldig at gjeld favoriseres framfor egenkapital på selskapets hånd. Gjeldsfavoriseringen er et viktig element i overskuddsflytting innad i flernasjonale konsern, jf. avsnitt 4.5. Utover dette medfører gjeldsfavoriseringen trolig økt gjeldsgrad i selskapene. Når gjeldsgraden i et selskap øker, vil gjerne långiver kreve mer av selskapet for å yte lånet. Det henger sammen med at det for långiver vil være mer risikabelt å yte lån når låntaker er mindre solid. Selskapets økte lånekostnader vil, sammen med økt gjeldsgrad, øke selskapets finansieringskostnader før skatt, det vil si det beløpet selskapet må betale til sine investorer for å finansiere investeringene gitt den gjeldsgraden selskapet velger. Økningen i finansieringskostnadene før skatt kan bl.a. reflektere at selskapene påtar seg en høyere konkursrisiko. De økte finansieringskostnadene før skatt kan isolert sett representere et effektivitetstap.

Videre kan ulik behandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd bidra til at selskapskatten slår annerledes ut for selskap som har fri tilgang på både gjeld og egenkapital enn for selskap som er avhengig av å bli finansiert med egenkapital. Investeringssammensetningen kan dermed bli påvirket. Selskapskatten kan også slå mindre ut for flernasjonale selskap enn nasjonale selskap siden de kan bruke intern gjeld i stedet for egenkapital.

Utvalget mener skattesystemet samlet sett bør rettes inn mot å behandle finansieringsmåtene mest mulig likt, jf. utvalgets vurderinger av nøytralitetshensyn i avsnitt 3.3.5. I en åpen økonomi vil det ikke være mulig å kompensere fullt ut for favoriseringen av gjeld på selskapets hånd gjennom beskatningen av norske personlige investorer. Det er imidlertid grunn til å tro at den motsvarende favoriseringen av egenkapital på personlig hånd (skatt på renteinntekter og skattefri avkastning på egenkapital opptil en risikofri rente) delvis vil utligne favoriseringen av gjeld på selskapets hånd, særlig for investeringer som av ulike grunner må finansieres med norsk egenkapital.

Økt gjeldsopptak kan ha særlige utfordringer i finanssektoren fordi en høy gjeldsgrad ikke bare utgjør en risiko for selskapet selv, men for det finansielle systemet som helhet (systemrisiko). Utvalget mener imidlertid at den ekstra systemrisikoen best håndteres gjennom den generelle reguleringen av finansmarkedene, jf. kapittel 9 om beskatning av finanssektoren.

## 4.5 Overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget

### 4.5.1 Innledning

Medieoppslag om flernasjonale konsern som betaler svært lite samlet skatt globalt, har vakt stor debatt. Flere konsern betaler tilsynelatende lite skatt selv om de er svært lønnsomme. Særlig har slike konsern lite skattbart overskudd i normalskatteland til tross for omfattende aktivitet og omsetning. De oppnår dette gjennom å utnytte svakheter i nasjonalt og internasjonalt regelverk til å flytte skattbart overskudd fra konsernselskap i land med høy skattesats til konsernselskap i land med lav eller ingen effektiv beskatning av inntekten. Blant annet kan de bruke en kombinasjon av skattemotiverte transaksjoner og gjeldsforskyvning mellom konsernselskap, samt utnytte forskjeller i skatteregler mellom land (hybrider). Ved å bruke flere teknikker som i utgangspunktet er lovlige, oppstår det et kunstig skille mellom skattbart overskudd og virksomheten som gir opphav til overskuddet. Denne typen «aggressiv skatteplanlegging» har gitt opphav til internasjonale initiativ i regi av OECD/G20 for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av selskapsskattegrunnlaget (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS), jf. boks 4.4. EU har også lansert tilsvarende prosesser.

I OECDs handlingsplan (OECD, 2013a) beskrives uthuling av skattegrunnlag og overskuddsflytting slik;

«BEPS relates chiefly to instances where the interaction of different tax rules leads to double non-taxation or less than single taxation. It also relates to arrangements that achieve no or low taxation by shifting profits away from the jurisdictions where the activities creating those profits take place. No or low taxation is not per se a cause of concern, but it becomes so when it is associated with practices that artificially segregate taxable income from the activities that generate it.»

I tråd med denne beskrivelsen vil overskuddsflytting i den videre omtalen omfatte disposisjoner som reduserer skattebelastningen i Norge, men som i liten grad påvirker bedriftenes investeringer og virksomhet i Norge. Overskuddsflytting finner i utgangspunktet kun sted mellom beslektede selskap og enheter som har virksomhet i ulike skatteregimer. Det er først og fremst skattytere med grenseoverskridende aktivitet som har anledning til å flytte overskudd til land med lavere beskatning. Overskuddsflytting kan imidlertid også finne sted innad i et land der det er forskjellige nasjonale skatteregimer. I Norge kan overskuddsflytting for eksempel finne sted mellom petroleumsskattegrunnlaget og den ordinære selskapsskatten, mellom rederiskatteordningen og ordinær selskapsskatt, eller mellom subjekter som er skattepliktige og subjekter som ikke er det. Utvalget ser hovedsakelig på overskuddsflytting ved grenseoverskridende transaksjoner.

Internasjonal forskning har funnet klare indikasjoner på at overskuddsflytting finner sted over landegrensene, se avsnitt 4.5.6. Selskap som har konsernforbundet selskap i utlandet, betaler i gjennomsnitt mindre skatt enn selskap som kun opererer i ett land. Studier finner også at prisene i transaksjoner mellom selskap i samme konsern varierer avhengig av skatleggingen i landet det handles med. Slike tilpasninger påvirker fordelingen av skatteinntekter mellom land og reduserer de samlede globale skatteinntektene. Samtidig innebærer det en konkurranseulempe for selskap som ikke har samme muligheter til å redusere skattbart overskudd, i praksis selskap som bare opererer nasjonalt. Overskuddsflytting kan derfor vri investeringssammensetningen og bidra til å uthule skattegrunnlaget.

Utvalget ser nærmere på begrepet overskuddsflytting i avsnitt 4.5.2 og flernasjonale konserns rolle i internasjonal handel i avsnitt 4.5.3. Ulike metoder for overskuddsflytting gjennomgås i avsnitt 4.5.4. I avsnitt 4.5.5 går utvalget gjennom særlige problemstillinger knyttet til digital økonomi. I avsnitt 4.5.6 illustreres omfanget av overskuddsflytting. Utvalgets vurderinger følger i avsnitt 4.5.7.

### 4.5.2 Nærmere om overskuddsflytting

Prinsippene bak den internasjonale fordelingen av skatteinntekter fra selskapsoverskudd baserer seg på at overskuddet skal skatlegges der det oppstår, altså der produksjonen skjer eller merverdien skapes. Skatten på selskapsoverskudd er

således i hovedsak en kildebasert skatt, se nærmere om dette i kapittel 3.

Når varer og tjenester handles mellom uavhengige parter, vil prisene som settes i markedet i de fleste tilfeller automatisk gi en riktig fordeling av skatteinntekter mellom de involverte landene. Et uavhengig selskap i et høyskatteland vil ikke ha insentiver til å øke fradrag knyttet til transaksjoner med motparter i andre land, siden dette samtidig vil redusere selskapets overskudd.

Når derimot varer og tjenester handles mellom selskap med samme eier, fastsettes prisene av konsernet selv. Økte priser vil ikke innebære noen kostnad for konsernet som helhet, men vil påvirke hvor inntekter og fradrag tilordnes. Tilordningen av inntekter og fradrag mellom ulike skatteregimer kan spille en stor rolle for konsernets samlede beskatning.

Med begrepet konsern siktes det her til en gruppe bestående av minst to selskap eller innretninger. Selv om det er store flernasjonale konsern som har fått mest oppmerksomhet i debatten rundt overskuddsflytting, er det viktig å presisere at overskuddsflytting også kan finne sted i små forhold, så lenge en har innretninger i ulike skatteregimer.

I henhold til internasjonalt og nasjonalt regelverk skal prisfastsettelsen mellom konsernforbundne selskap baseres på armlengdeprinsippet, dvs. at transaksjonen skal skje på samme vilkår og til samme pris som om partene var uavhengige, jf. avsnitt 2.4.3.3. Usikkerhet knyttet til hvor verdiene skapes, manglende sammenligningsgrunnlag og usikker verdsettelse gjør at det ofte er vanskelig å fastsette en riktig pris på transaksjonen, både for skattyter og skattemyndighetene. Det vil derfor være en risiko for at overskudd flyttes fra høyskatteland til lavskatteland gjennom skattemotivert prising av interne transaksjoner.

Det bør i utgangspunktet skilles mellom faktisk flytting av virksomhet eller produksjon, og flytting av overskudd knyttet til virksomhet i det aktuelle skatteområdet. At skatt påvirker lokaliseringen av investeringene, og dermed også skattegrunnlaget, er i utgangspunktet ikke overskuddsflytting, men realøkonomiske endringer.

Begrepet overskuddsflytting relaterer seg videre til teknikker som i utgangspunktet er lovlige. Det kan likevel være glidende overganger mellom overskuddsflytting og skatteunndragelse. For enkelte varer og tjenester vil det som nevnt være vanskelig å fastsette riktig armlengdepris, også for skattyter. I tillegg vil det ofte være asymmetri i informasjon mellom skattyter og skattemyndighetene, både knyttet til den enkelte trans-

aksjonen og hvordan konsernets samlede virksomhet er strukturert. Informasjonsproblemer som kan bidra til overskuddsflytting, må imidlertid skilles fra skatteunndragelser der skattyter for eksempel ikke oppgir inntekter til beskatning eller gir feilaktig eller ufullstendig informasjon til skattemyndighetene. Utvalget har først og fremst vurdert utfordringene ved lovlig overskuddsflytting.

Globalisering og teknologisk utvikling har skapt nye muligheter for å utnytte svakheter både i nasjonale og internasjonale regelverk. Særlig er det internasjonale regelverket sårbart for endringer i måter å drive virksomhet på fordi det er en krevende prosess å skape konsensus om nytt regelverk. Dette er også bakgrunnen for BEPS-prosjektet, jf. boks 4.4.

#### 4.5.3 Betydningen av flernasjonale konsern i internasjonal handel

*Utbredelsen* av flernasjonale konsern har økt de siste tiårene (Lanz og Miroudot, 2011). Dette henger trolig sammen med at mange land, særlig på 90-tallet, reduserte barrierer mot internasjonal handel og avviklet kapitalkontroller mv. Organisering av virksomhet i konsern kan ha fordeler gjennom reduserte agent- og transaksjonskostnader, lavere risiko, storskalafordeler mv. En kan heller ikke utelukke at muligheten til å utnytte forskjeller i skatteregimer og nasjonale regler i seg selv motiverer en slik organisering.

Også *organiseringen* av flernasjonale konsern har endret seg dramatisk over de siste to tiårene (Lanz og Miroudot, 2011). Flernasjonale konsern har eksistert lenge, men har tradisjonelt vært organisert med hovedkontorfunksjoner og produksjon i hjemlandet og salgsnettverk i andre land. I løpet av 90-tallet har produksjonen i konsernene blitt mer fragmentert og spesialisert og spredt utover flere land i såkalte globale verdikjeder, jf. OECD (2013b). Dette omtales gjerne som vertikale direkteinvesteringer eller vertikal integrasjon. Den lange verdikjeden fører til at det kan finne sted mange grenseoverskridende transaksjoner før et produkt ferdigstilles. Samtidig strømlinjeformes forretningsmodellen ved at typiske hovedkontorfunksjoner som finansiering, risikotaking, eierskap til verdidrivende immaterielle eidelere osv., skilles ut i egne enheter og lokaliseres der det samlet sett er mest gunstig. Forhold som ofte kan være av betydning for lokaliseringen av selve investeringene, slik som kompetanse, arbeidskraft, infrastruktur mv. er av liten betydning for flere av disse funksjonene, ikke minst for

#### Boks 4.4 BEPS-prosjektet i OECD/G20

OECD la i 2013 fram rapporten «Addressing Base Erosion and Profit Shifting» (OECD, 2013b). I rapporten konkluderes det med at overskuddsflytting representerer en alvorlig risiko for skatteproveny, retten til å skatlegge inntekter og rettferdig skattlegging i både OECD-land og øvrige land. Det pekes særlig på at de felles internasjonale prinsippene som skatteavtaler hviler på, ikke har holdt følge med globaliseringen og den teknologiske utviklingen. De internasjonale prinsippene er heller ikke lenger fullt ut tilpasset den måten foretak driver internasjonal virksomhet på i dag. Videre framholdes det at spenninger mellom nasjonale skattesystemer kan skape vide muligheter for overskuddsflytting. Skattemyndighetenes tilgang til informasjon for kontrollformål spiller også en sentral rolle.

I rapporten konkluderes det med at hovedutfordringene er:

- forskjeller i klassifisering av enheter og finansielle transaksjoner, herunder hybride arrangementer og skattearbitrasje;
- anvendelse av skatteavtalekonsepter på tjeneste fra digitale varer og tjenester;
- skattebehandling av lån mellom nærstående parter (konsern), egenforsikring (captive) og andre finansielle transaksjoner mellom nærstående parter;
- internprising, særlig knyttet til flytting av risiko og immaterielle verdier, kunstig deling av eierskap til og risiko knyttet til eiendeler

mellom legale enheter i en gruppe, og transaksjoner mellom slike enheter som sjelden finner sted mellom uavhengige parter;

- effektiviteten i misbruksregler, særlig generelle omgåelsesregler (GAAR), CFC-regler (Controlled Foreign Companies), regler om tynn kapitalisering og regler for å forhindre misbruk av skatteavtaler;
- tilgang til skadelige skatteregimer.

OECD- og G20-landene støtter rapporten og har sluttet seg til handlingsplanen som er utarbeidet i etterkant av BEPS-rapporten, «Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting» (OECD, 2013a). Handlingsplanen identifiserer 15 tiltak for å hindre uthuling av skattegrunnlaget. Tiltakene dekker et bredt område. Det legges opp til å komme med anbefalinger om beste praksis for utforming av nasjonal lovgivning, endringer i OECDs mønsteravtale, oppdatering av OECDs retningslinjer for internprising, vurdering av skadelige skatteregimer og å utvikle et multilateralt instrument for å gjøre det mulig for land å implementere tiltak i handlingsplanen så raskt som mulig. Arbeidet med tiltakene skal ferdigstilles fortløpende, og det foreligger rapporter til en rekke av tiltakspunktene. Disse tiltakene og rapportene er omtalt i boks 7.1 i kapittel 7 og også i tilknytning til relevante tema i denne utredningen. Hele arbeidet skal være ferdig innen desember 2015. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

immaterielle eiendeler. Det vil derfor ofte være mulig å plassere disse funksjonene der dette er gunstig ut fra andre hensyn, for eksempel skattemessige hensyn. Boks 4.5 viser et eksempel på tradisjonell og ny forretningsmodell i et flernasjonalt konsern.

Oppdeling av verdikjedene er én årsak til at omfanget av konsernintern handel ser ut til å ha økt (Maurer og Degain, 2010). Anslag på andelen av verdenshandelen som foregår internt mellom selskap i samme konsern, varierer. Det ser også ut til å være store forskjeller mellom andelen konsernintern handel i det enkelte land. Få land har god statistikk for konsernintern handel. Ifølge Lanz og Miroudot (2011) er det kun USA som innhenter informasjon om forholdet mellom handelspartnere i tollskjema. I 2009 sto handel mellom beslektede selskap for 48 pst. av all vareim-

port til USA, og om lag 30 pst. av all vareeksport<sup>3</sup>. Tilgjengelig statistikk for flernasjonale selskap gir en viss mulighet for å se på volum av intern handel for ni OECD-land. Dette viser at det er store variasjoner i andelen konsernintern handel. For eksempel utgjorde konsernintern eksport om lag 50 pst. av svensk industrieksport (manufacturing export) og 10 pst. i Japan. Informasjon om handel med tjenester er enda mer mangelfull. For USA utgjør konsernintern handel med tjenester 22 pst. av import og 26 pst. av eksport. I 2009 sto konsernintern handel for om lag 58 pst. av amerikansk

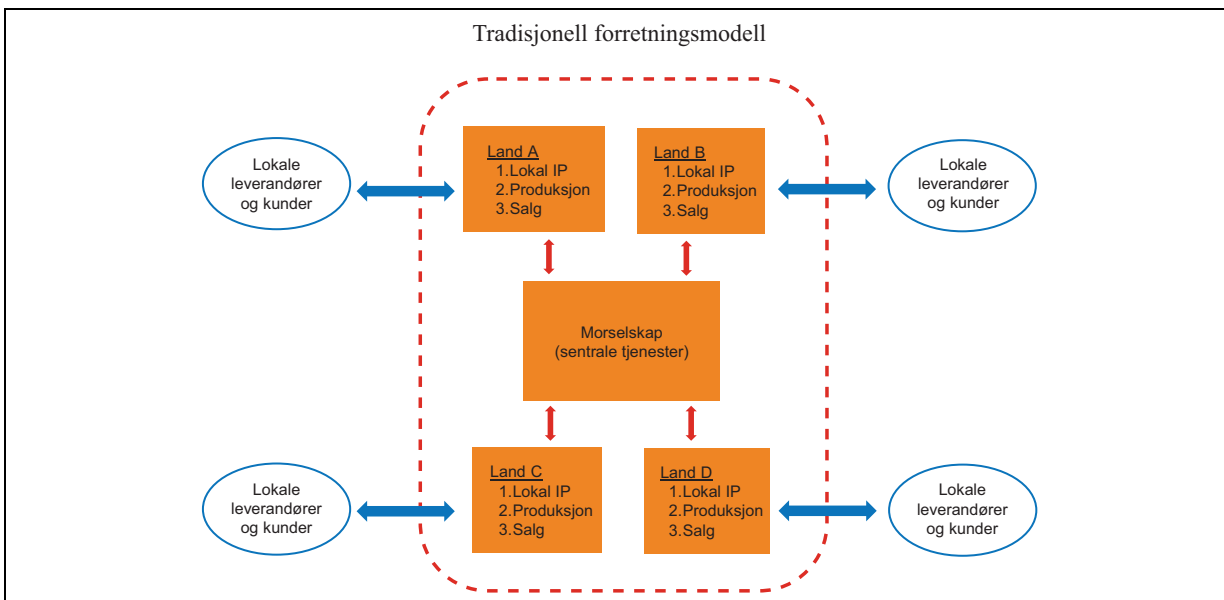
<sup>3</sup> Kriteriet for å anses som beslektet selskap i amerikansk handelsstatistikk er på 6 pst. eierskap for import og 10 pst. eierskap for eksport. For særskilt rapportering for flernasjonale selskap er det vanlig å benytte seg av den regnskapsmessige definisjonen av konsern på 50 pst. eierskap.

### Boks 4.5 Forretningsmodeller i flernasjonale selskap

#### Tradisjonell forretningsmodell

I en tradisjonell forretningsmodell eier morselskapet produksjonsselskap i ulike land. Hvert av

disse selskapene produserer og selger varer lokalt for egen regning og risiko. Morselskapet tilbyr kun sentrale tjenester. Se figur 4.11 for illustrasjon.



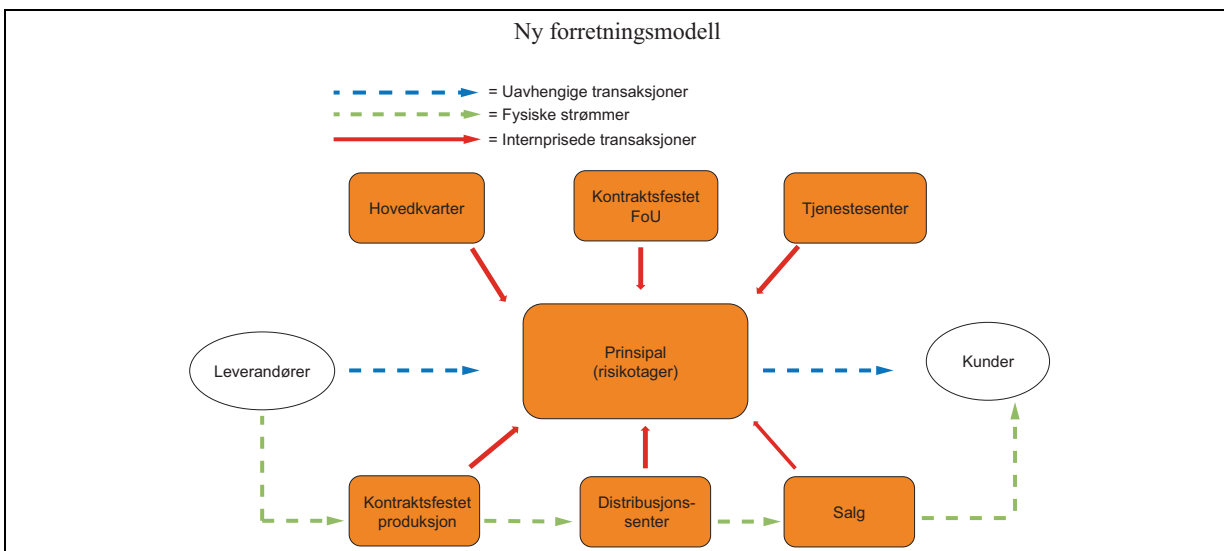
Figur 4.11 Illustrasjon av tradisjonell forretningsmodell

Kilde: Utvalget.

#### Ny forretningsmodell

I ny forretningsmodell rendyrkes de ulike funksjonene i konsernet, og den enkelte funksjon lokaliseres der det er mest gunstig. Risiko og eierskap

til meravkastning isoleres og lokaliseres et sted hvor overskuddet skatlegges lavt. Andre tjenesteytere, distributører og produsenter har begrenset risiko og utøver sine funksjoner på kontrakt med prinsipalen. Se figur 4.12 for illustrasjon.



Figur 4.12 Illustrasjon av ny forretningsmodell

Kilde: Utvalget.

import fra OECD. Andelen konserntintern handel har de siste årene vokst særlig for tjenester.

#### 4.5.4 Metoder for overskuddsflytting

En stor andel konserntintern handel utgjør en utfordring for fordelingen av skatteinntekter mellom land. Det finnes en rekke ulike måter å redusere skattbart overskudd på. Grovt sett kan de deles inn i tre overordnede metoder:

- skattemotivert prising av transaksjoner som skjer internt mellom ulike konsernselskap,
- finansiering av selskap i land med gunstige rentefradrag med en uforholdsmessig høy andel gjeld (tynn kapitalisering),
- unngåelse av skatteplikt for inntekter eller selskap (utnyttelse av skatteavtalenettverk og bruk av hybrider).

Et konsern som søker å redusere sin samlede skattebelastning, kan i mange tilfeller tjene på å benytte seg av flere av disse teknikkene.

##### *Skattemotivert prising ved interne transaksjoner*

Skattlegging av flernasjonale konsern skjer ikke samlet, men ved skattlegging i det enkelte land hvor konsernselskapene er lokalisert. Mens konsernet primært er opptatt av å maksimere sitt samlede overskudd, vil det enkelte land være opptatt av å få sin rettmessige andel av overskuddet fra de selskapene som inngår i konsernet og som har virksomhet i landet.

Armlengdeprinsippet er det grunnleggende prinsippet for fordeling av fortjeneste mellom parter i interessefellesskap, både i norsk skattelovgivning og i skatteavtaler, jf. avsnitt 2.4.3.3. En utfordring for håndhevingen av armlengdeprinsippet er at det ofte kan være vanskelig å finne et relevant sammenligningsgrunnlag når man skal kontrollere den fastsatte prisen. Dette gjelder særlig i transaksjoner som sjelden finner sted mellom uavhengige parter, typisk transaksjoner som involverer unike immaterielle eiendeler. Immaterielle eiendeler kan for eksempel være varemerke, design, teknologi og patenter.

Meravkastningen eller renprofitten, det vil si avkastningen utover avlønningen av arbeidskraft og kapital, tilskrives i stadig større grad immaterielle eiendeler. Et eksempel kan illustrere dette:

Et selskap som produserer stoler, behøver materialer, maskiner og arbeidskraft til å produsere stolene, men også en mal (design) for hvordan stolene skal se ut. Dersom stolene kan selges i markedet til en pris som overstiger normal avløn-

ning til arbeid og kapital, oppstår det en meravkastning eller renprofitt. Tradisjonelt ville denne renprofitten blitt skattlagt som overskudd i landet der stolene ble produsert eller der de ble solgt, avhengig av markedsforholdene. Renprofitten kan imidlertid sies å stamme fra stolenes spesielle design og/eller varemerket som stolene kan selges under. I en tradisjonell forretningsmodell ville varemerket eller designet ikke vært skilt ut i eget selskap. I dag kan imidlertid slike immaterielle eiendeler forholdsvis lett skilles ut og flyttes mellom konsernselskap.

Konsernselskap som eier vesentlige immaterielle eiendeler knyttet til produksjon og salg, kan ta betalt for at eiendelene brukes i andre konsernselskap i andre land (der produksjonen eller salget skjer) i form av «royalties». Renprofitten kommer da til beskatning der selskapet som eier de immaterielle eiendelene, er hjemmehørende. Mulighetene for slike interne transaksjoner gir et insentiv til å lokalisere immaterielle eiendeler i land hvor inntekter fra immaterielle eiendeler beskattes gunstig, ikke minst siden eierskapet til immaterielle eiendeler normalt ikke krever særskilt oppfølging lokalt. Ifølge Karinsky og Riedel (2012) er det en tendens at flernasjonale konsern lokaliserer eiendomsretten til patenter i lavskatteland, og ikke for eksempel i det landet hvor forskningen som førte til patentet, ble utført. Organisasjonsstrukturen til mange store flernasjonale konsern viser også at patenter og andre særlig betydningsfulle eiendeler for et konserns virksomhet nokså systematisk er lokalisert i jurisdiksjoner som har en skattemessig gunstig behandling av inntekter fra slike eiendeler.

For å utvikle og nyttiggjøre seg immaterielle eiendeler er det oftest nødvendig å ha god tilgang på kompetent arbeidskraft, infrastruktur betalingsdyktige markeder mv. Tilgangen til slike faktorer er gjerne bedre i normalskatteland enn i lavskatteland. Immaterielle eiendeler må derfor ofte utvikles eller opparbeides i normalskatteland. Dersom eiendelen skal overføres til et land med mer gunstig beskatning av eiendelens fortjeneste, vil gevinsten ved salg av eiendelen være skattepliktig. Det kan imidlertid være vanskelig å verdsette viktige immaterielle eiendeler i konsern. Dette kan skyldes at overdragelsen skjer på et tidspunkt der det er usikkert hvilken fortjeneste eiendelen vil generere, både for skattyter og skattemyndighetene. Videre kan det være vanskelig å finne sammenlignbare transaksjoner siden immaterielle eiendeler i begrenset grad omsettes utenfor konsern. Det vil da være krevende for skattemyndighetene å få tilstrekkelig informasjon om transaksjonen eller verdikjeden i konsernet, noe som svekker skattemyn-

dighetenes grunnlag for å kontrollere at transaksjonen har skjedd på armlengdes vilkår.

At flernasjonale konsern har en forholdsvis vid mulighet til å overføre immaterielle eiendeler til andre land, er én av årsakene til at mange europeiske land har opprettet såkalte patentbokser der inntekter fra immaterielle eiendeler blir skattemessig gunstig behandlet, jf. boks 4.6.

Også prising av andre leiebetalinger kan være krevende å kontrollere. Et eksempel som er aktuelt i Norge, er utleie av ubemannede rigger og fartøy (såkalt «bareboat»-leie) som benyttes på norsk sokkel. I avsnittene 7.3.2 og 7.3.3 vurderer utvalget behovet for særlige tiltak for å motvirke overskuddsflytting ved royaltymbetalinger og leiekostnader for visse typer driftsmidler.

Et grunnleggende premiss for prising av transaksjoner etter armlengdeprinsippet er at prisingen skal reflektere funksjoner, eiendeler og risiko som partene bidrar med og påtar seg i transaksjonen. Videre vil det være slik at jo større risiko en part tar i en transaksjon, jo større andel av avkastningen tilskrives denne enheten og vice versa. Dette skaper et insentiv til å flytte risiko til lavskatteland. Det er nokså enkelt for et konsern å flytte risiko fra ett selskap til et annet ved kontrakt uten at det samtidig flytter personer og funksjoner. Dermed flyttes også tilhørende skattegrunnlag. Det oppstår da et vanskelig internprisingsspørsmål knyttet til prisingen av denne risikoen, både ved overføringen av risikoen og i det etterfølgende kontraktsforholdet. Den endrede risikofordelingen vil som regel reflekteres i en lavere avlønning av den parten som er «fritatt» for risikoen, se eksempel 1 i boks 4.7.

Dersom risikoen reelt sett er flyttet, og det er betalt riktig pris for denne transaksjonen, vil den høyere avlønningen i lavskattelandet kunne sies å være et resultat av flytting av funksjoner og virksomhet, og ikke overskuddsflytting. Det kan imidlertid være vanskelig for skattemyndighetene å vurdere realiteten i slike arrangementer. I mangel av muligheter for å kunne vurdere den faktiske risikoen vil skattemyndighetene i praksis legge mest vekt på de juridiske avtalene mellom konsernselskap.

En annen særlig utfordring ved internprising er hvordan konsernfordeler (og eventuelle ulemper) skal allokteres mellom de ulike selskapene i konsernet. Virksomhet organisert i konsern kan gi fordeler sammenlignet med uavhengige parter, for eksempel storskalafordeler. Armlengdeprinsippet hviler imidlertid i utgangspunktet på en sammenligning med uavhengige parter i enkelttransaksjoner, og vil da ikke nødvendigvis ta hensyn til kon-

sernfordeler som reduserte transaksjonsomkostninger osv.

Skjev informasjon mellom skattyter og skattemyndighetene knyttet til den enkelte transaksjon og virksomheten i det flernasjonale konsernet fører til kontrollproblemer. Dette gir betydelig rom for flernasjonale konsern til å påvirke fordelingen av skattemessig overskudd mellom land, slik at den samlede skattebyrden i konsernet reduseres. Summen av mange interne transaksjoner med skattemotiverte priser som hver for seg anses som akseptable kan gi en lav effektiv beskatning. Dersom flernasjonale konsern i de fleste transaksjoner legger seg i ytterkanten av det de oppfatter som det tillatte intervallet, vil det i sum ha stor innvirkning på fordelingen av overskuddet mellom land, og dermed også for provenyet fra selskapsskatten i de ulike landene.

I boks 4.7 har utvalget beskrevet noen eksempler som illustrerer ulike situasjoner der flernasjonale konsern oppnår redusert skattbart overskudd gjennom skattemotivert prising av interne transaksjoner. Eksempelene har til felles at det ikke skjer noen flytting av fysisk virksomhet. Produksjon og salgsvirksomhet i Norge er uendret, men formell fordeling av risiko og eierskap til eiendeler endres.

#### *Overskuddsflytting gjennom rentefradrag*

Skattemessig forskjellsbehandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd gir mulighet for tilpasninger for flernasjonale konsern, eller andre personer eller innretninger som opererer i ulike skatteregimer. For konsernet som helhet spiller det liten rolle om underliggende selskap finansieres med gjeld eller egenkapital. Flernasjonale konsern vil derfor ha insentiver til å finansiere konsernselskap hjemmehørende i normalskatteland med gjeld. Siden renteutgiftene er fradragsberettigede, reduseres det skattbare overskuddet. Motsvarende renteinntekter kan kanaliseres til et konsernselskap i land hvor de skatlegges lavere eller ikke i det hele tatt. Konsekvensen er at flernasjonale konsern kan benytte rentefradraget til å påvirke hvor overskuddet skal skatlegges. At konsernselskap i normalskatteland har en høyere gjeldsgrad enn de ville hatt som frittstående selskap, omtales gjerne som tynn kapitalisering. Slike tilpasninger kan forsterkes ved at det tas en høy rente på det interne lånet.

Skattemyndighetenes erfaring viser at det kan være svært krevende å bruke armlengdeprinsippet på grenseoverskridende låneforhold. Praktiseringen av armlengdeprinsippet på låneforhold gir

**Boks 4.6 Patentbokser i utvalgte land**

En rekke land i Europa har de siste ti årene innført såkalte patentbokser, jf. tabell 4.5. Disse ordningene legger opp til at fortjeneste knyttet

til kvalifiserte immaterielle eiendeler (IP – intellectual property) skattlegges med en lav skattesats.

Tabell 4.5 Oversikt over patentbokser i utvalgte land (2013-regler). Skattesats i prosent

	Innført	Alminnelig skattesats	Skattesats for patentboks <sup>1</sup>	Omfatter ervervet IP (intellectual property)?	Omfatter varemerker?	Fradrag etter alm. sats?
Belgia	2007	34	7	Nei	Nei	Ja
Kypros	2012	10	2	Ja	Ja	Nei
Frankrike	2000	34,5	15,5	Ja	Nei	Nei
Ungarn	2003	19	9,5	Ja	Ja	Ja
Luxembourg	2008	29	6	Ja	Ja	Nei
Malta	2010	35	0	Ja	Ja	Nei
Nederland	2007	25	5	(Ja)	Nei	Nei
Spania	2008	30	15 <sup>2</sup>	Nei	Nei	Ja
Storbritannia	2013	23	10	(Ja)	Nei	Nei
Sveits	2008	8,5	0/4	Nei	Nei	Nei

<sup>1</sup> Landene har utformet regimene forskjellig, men ofte gis det fradrag i skattepliktig inntekt for inntekter fra kvalifisert IP. Skattesatsen for den enkelte skattyter kan derfor variere noe.

<sup>2</sup> Satsen er 12,5 pst. fra 2014.

Kilder: Utvalget og IBFD.

Formålet med patentboksene oppgis gjerne å være å fremme investeringer i ny teknologi, å gi insentiv til innovasjon, og å tiltrekke forsknings- og utviklingsaktiviteter til landet.

Kvalifisert IP kan være patenter, design, copyrights, modeller og lignende produktrelaterede rettigheter. Noen land tillater også varemerker, varenavn og andre typer markedsføringsrelaterede eiendeler.

En IP-eier kan ha inntekt fra lisensiering, salg av produkter eller tjenester hvor IP benyttes. Den delen av inntekten som stammer fra den immaterielle eiendelen kan kvalifisere for lav skattesats under IP-regimet.

Generelt krever ikke patentboksregimene i Europa at forskningsaktiviteten som skaper IP, skal finne sted i det landet som gir skattefordelen. Kvalifisert IP kan med andre ord erverves eller lisensieres fra andre, nærstående eller uavhengige.

Europakommisjonen undersøker nå om en del av disse regimene kan ha elementer som er i strid med EUs statsstøtteregelverk. EU ser også på hvorvidt enkelte patentbokser kan innebære

skadelig skattekonkurranseløp og være i strid med medlemslandenes adferdskode for selskapskatt. Tabell 4.5 viser at selskap som kan tilskrive store deler av overskuddet fra kvalifiserte immaterielle eiendeler, har anledning til å redusere sin effektive skattesats betydelig uten å måtte gjennomføre transaksjoner med tradisjonelle skatteparadis. Denne typen skatteregimer vil også bli undersøkt under punkt 5 i OECDs handlingsplan mot overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget, jf. boks 7.1. I rapporten til tiltakspunkt 5 (OECD, 2014b) vises det til at deltakerlandene i BEPS-prosjektet er enige om behovet for å styrke kravet til substans og reell aktivitet i selskap som omfattes for at patentboksen ikke skal anses å innebære skadelig skattekonkurranseløp. Det vil arbeides videre fram mot slutføringen av BEPS-prosjektet for å utvikle innholdet i dette kravet til substans. Landenes regimer, herunder patentbokser, vil bli vurdert på nytt opp mot denne standarden. Det er også behov for å utvikle mekanismer for obligatorisk, spontan utveksling av avgjørelser knyttet til slike regimer.



### Boks 4.7 Eksempler på overskuddsflytting gjennom internprising

*Eksempel 1: Overskuddsflytting ved omdanning av norsk datterselskap til kommisjonær («risikostripping»)*

En frittstående norsk bilselger importerer biler fra utlandet og selger dem videre til kunder i Norge. Importøren har vært i markedet over lang tid og bygget seg opp et navn og en stor kundebase. Som frittstående har bilselgeren blant annet varelagerrisiko, kredittrisiko, markedsrisiko, valutarisiko osv. knyttet til virksomheten. Tilsvarende er fortjenesten også jevnt over høy.

Selskapet kjøpes så opp av et utenlandsk selskap. Selskapet omdannes deretter til en kommisjonær som selger varene i eget navn, men for morselskapets (prinsipalens) regning og risiko. Dette gjøres i form av en kontraktsmessig endring av rettigheter og forpliktelser.

Før omdannelsen varierte overskuddet i det norske selskapet blant annet med markedsforholdene knyttet til den varen som ble solgt. Etter at morselskapet har overtatt risikoen knyttet til varesalget avlønnes kommisjonæren med et lavt, men stabilt overskudd, for eksempel en prosentandel av omsetningen. Det øvrige overskuddet fra virksomheten i Norge tilfaller morselskapet i henhold til kontrakten som etablerer kommisjonærforholdet. Totalt sett reduseres det samlede skattbare overskuddet i Norge. Prinsipalen er hjemmehørende i et land med lav eller ingen skatt, og konsernet sparer derfor mye skatt på flyttingen av risiko.

Skattemyndighetene må i dette tilfellet vurdere om det ved omdannelsen fra fullskala distributør til kommisjonær er overført noe fra det norske datterselskapet til morselskapet som det burde vært betalt for, typisk immaterielle eiendeler som firmanavn og kundelister. Det må også vurderes i hvilken grad det skulle vært ytet en særlig kompensasjon for å oppgi fortjenestepotensialet som ligger i å drive selvstendig virksomhet. Dernest oppstår spørsmålet om den videre avlønningen (prisingen) av de tjenestene datterselskapet utfører for morselskapet, er riktig. Disse forholdene kan være vanskelige å kontrollere for skattemyndighetene. Hvis alle transaksjoner er riktig priset, vil flyttingen av overskudd samsvare med flytting av funksjoner og risiko. Er derimot transaksjonene ikke riktig priset, er det fare for at overskudd flyttes ut av Norge.

Morselskapet kan etter forholdene anses å drive virksomhet i Norge gjennom kommis-

jonæren, og dermed være skattepliktig til Norge for en andel av sine inntekter etter norsk intern skattelovgivning, men skatteavtalenes bestemmelser om fast driftssted legger begrensninger på Norges beskatningsrett i et slikt tilfelle.

*Eksempel 2: Oppkjøp av norsk teknologiselskap, videresalg av immaterielle rettigheter og restrukturering*

Et utenlandsk konsern foretar oppkjøp av et mindre norsk teknologiselskap med 100 ansatte. Prisen er 800 mill. kroner. I forbindelse med oppkjøpet verdsettes teknologien i selskapet til 200 mill. kroner, mens goodwill verdsettes til 600 mill. kroner. Etter oppkjøpet selges teknologien til et konsernselskap i et lavskattelend for 200 mill. kroner.

Deretter inngås det en avtale mellom det oppkjøpte selskapet og morselskapet om at det oppkjøpte selskapet i fortsettelsen skal utføre oppdragsforskning på vegne av konsernet og avlønnes med 5 pst. fortjeneste på egne lønnskostnader. Vederlaget på 200 mill. kroner for teknologien, og nåverdien av den løpende framtidige avlønningen knyttet til teknologien, er til sammen lavere enn kjøpesummen på 800 mill. kroner. Regnskapsmessig foretar det norske selskapet en nedskrivning av goodwill. Dette kan indikere at den opprinnelige verdsettelsen på 200 mill. kroner for teknologien var for lav, eller at vederlaget for forskningsoppdraget skulle vært høyere.

I et slikt tilfelle kan det være grunn for skattemyndighetene til å etterprøve både prisen som ble avtalt ved salget av teknologien til konsernselskapet og vederlaget som etter restruktureringen betales til den norske enheten som oppdragsforsker.

I sum skal betalingen for salget og senere vederlag til arbeidet som utføres i utgangspunktet være lik verdien av selskapet. Teknologi selges imidlertid ofte på et tidlig utviklingsstadium slik at det kan være vanskelig å si noe om hva kontantstrømmen vil være ved framtidig bruk. Selv om selskapet selv har en god formening om verdien og potensialet til den oppkjøpte teknologien, vil det ofte være svært vanskelig for skattemyndighetene å finne sammenlignbare transaksjoner for å kontrollere prissettingen, hvis slike transaksjoner i det hele tatt finnes blant uavhengige parter.

### Boks 4.7 forts.

#### *Eksempel 3: Konserninterne tjenester*

Et konserns kostnader knyttet til hovedkontorfunksjoner og sentrale tjenester vil ofte belastes datterselskap og prosjekter etter en fordelingsnøkkel.

Flernasjonale konsern vil ha insentiv til å tilordne høye kostnader til konsernselskap hjemmehørende i land med høyere skattenivå. Skattemyndighetene må i slike tilfeller vurdere om det norske datterselskapet i det hele tatt skal ta en andel av de aktuelle kostnadene. Generelt vil det være slik at dersom et selskap har nytte av tjenesten, må det også dekke sin andel av kostnadene. Dersom skattemyndighetene finner at kostnadsallokeringen er begrunnet, oppstår

spørsmålet om størrelsen på kostnadene som skal fordeles og hvilke fordelingsnøkler (lønnskostnader, antall brukere av IT-utstyr, antall ansatte osv.) som skal benyttes. Hver enkelt av disse variablene vil påvirke skattepliktig inntekt i det norske datterselskapet. For å kunne avgjøre hva som er korrekt grunnlag og tilordning, vil skattemyndighetene ha behov for informasjon også om virksomheten i andre konsernselskap. Det er ofte svært vanskelig og tidkrevende å få tilgang til slik informasjon om selskap som befinner seg i utlandet. Det kan være uklart i hvilken grad gjeldende bestemmelser om skattyters opplysningsplikt i ligningsloven gir skattemyndighetene adgang til å kreve slike opplysninger.

også konsern et betydelig rom for overskuddsflytting fordi det i stor grad tillates at et selskap kan finansieres med intern gjeld så lenge lånevolumet er innenfor selskapets låneevne.

Videre vil selskapet få fradrag for rentekostnader tilsvarende markedspris. Markedsrenten er imidlertid en betaling for risiko som ikke eksisterer på samme måte i et konsernforhold som mellom uavhengige parter. Økende gjeldsgrad vil også kunne forsvare at interne lån gis med lavere prioritet enn andre lån. Det tilsier en høyere rente, siden uavhengige kreditorer normalt vil kreve høyere rente for lån med lav prioritet. Som en konsekvens av mulighetene til å blåse opp fradragsførte rentekostnader gjennom tynn kapitalisering og høy lånerente på intern gjeld, kan summen av fradragsførte rentekostnader i konsernselskapene overstige konsernets samlede faktiske rentekostnader til uavhengige parter. Dette kan innebære en betydelig skattemessig fordel sammenlignet med frittstående selskap. Overskuddsflytting gjennom rentefradrag drøftes nærmere i kapittel 8.

I boks 4.8 illustreres et eksempel på overskuddsflytting gjennom rentefradrag.

#### *Unngåelse av skatteplikt (hybride arrangement mv.)*

Internasjonal skattearbitrasje ved bruk av hybride arrangement kan oppstå når land klassifiserer finansielle instrumenter eller enheter ulikt etter sin interne lovgivning (klassifikasjonskonflikt), og skattyter som følge av denne inkonsistente behandlingen oppnår en fordel i form av lavere

skatt.<sup>4</sup> I utgangspunktet vil det ikke være noe ulovlig forbundet med slik skatteplanlegging, og i mange tilfeller vil slike arrangement heller ikke kunne gjennomskjæres ved bruk av generelle omgåelsesregler.

En problemstilling er ulik klassifisering av *juridiske enheter*. Problemstillingen oppstår når et selskap blir behandlet som et eget skattesubjekt i ett land, men som skattemessig transparent i et annet land, dvs. at inntektene tilordnes direkte til eierne eller deltakerne i selskapet.

Ulik klassifisering av juridiske enheter kan gi opphav til doble fradrag og dobbelt ikke-beskatning. Et eksempel<sup>5</sup> er at en hybrid enhet får fradrag for den samme betalingen i to land. Først gis det fradrag i hjemstaten fordi denne anser enheten som et selvstendig subjekt og dermed debitor til betalingen. I tillegg kan det oppnås fradrag i morselskapets hjemstat, hvis denne staten behandler den hybride enheten som transparent med den følge at morselskapet anses som debitor til den samme betalingen.

En annen problemstilling er knyttet til *hybride finansielle instrumenter*. Hybride finansielle instrumenter er instrumenter som behandles skattemessig forskjellig i to land. Det kan for eksempel være

<sup>4</sup> Forskjeller i lands regler kan også lede til dobbeltbeskatning, for eksempel hvis begge land anser en person som skattemessig bosatt, og samtidig skatlegger etter residensprinsippet.

<sup>5</sup> Jf. OECD (2014), *Neutralising the effects of Hybrid Mismatch Arrangements*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.

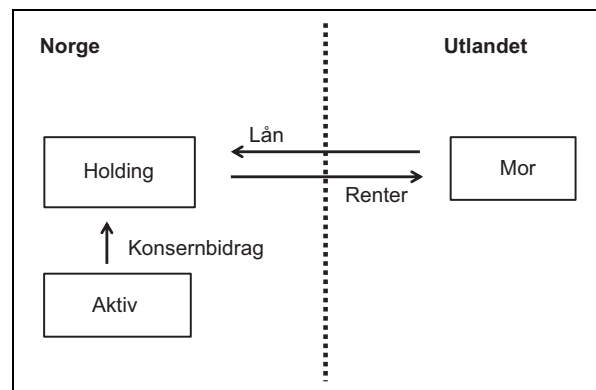
### Boks 4.8 Eksempel på overskuddsflytting gjennom rentefradrag

Et utenlandsk selskap kjøper et selskap i Norge. Morselskapet har en relativt høy egenkapitalgrad, men ønsker å finansiere oppkjøpet gjennom et internt lån siden renter på gjeld er fradragsberettiget i Norge, mens morselskapet er hjemmehørende i et land med lav beskatning av renteinntekter. Morselskapet etablerer derfor et holdingselskap i Norge og låner penger til dette holdingselskapet. Holdingselskapet bruker lånet til å skyte inn egenkapital i det norske operative selskapet. Holdingselskapet mottar deretter konsernbidrag fra det operative selskapet som brukes til å betale renter på det interne lånet fra morselskapet. Skattbart overskudd i den norske virksomheten reduseres betraktelig siden store deler av overskuddet nå tas ut som fradragsberettigede lånerenter. Deler av denne reduksjonen i overskudd kommer fra å øke gjeldsgraden i det norske selskapet. En tilleggsfordel er at konsernet ved å legge inn et mellomliggende holdingselskap synliggjør reelle verdier i det operative selskapet, og dette gir grunnlag for ytterligere økning av gjelden.

Siden morselskapet betaler lite skatt på renteinntektene vil konsernet også få redusert sin

samlede skattekostnad. Ofte kan finansieringen ytes av et annet selskap i konsernet, for eksempel en internbank, hjemmehørende i et lavskattelend eller hvor skattlegging av renter er særlig gunstig.

Eksemplet illustreres i figur 4.13.



Figur 4.13 Illustrasjon av eksempel på overskuddsflytting gjennom rentefradrag

Kilde: Utvalget.

kapital som har egenskaper som ligger på grensen mellom egenkapital og gjeld. Instrumentet kan da klassifiseres som gjeld med fradragsrett for renter i ett land, mens inntekten fra det samme instrumentet klassifiseres som skattefritt utbytte i mottakerlandet. Andre finansielle hybrider kan tenkes i forbindelse med ulike typer derivater.

En annen metode er å utnytte forskjeller i ulike lands regler for hvor et selskap skal anses hjemmehørende. Noen land, som for eksempel USA, legger avgjørende vekt på hvor selskapet er stiftet, mens andre land, som for eksempel Norge, i større grad ser på hvor selskapets ledelse på styrenivå finner sted. Det betyr at det kan oppstå situasjoner hvor et selskap ikke anses hjemmehørende i noe land. Uten en effektiv kildebeskatning kan selskapet unngå skatteplikt.

I boks 4.9 illustreres en skatteplanleggingsstrategi der unngåelse av skatteplikt inngår som et sentralt element.

### 4.5.5 Nærmere om digital økonomi

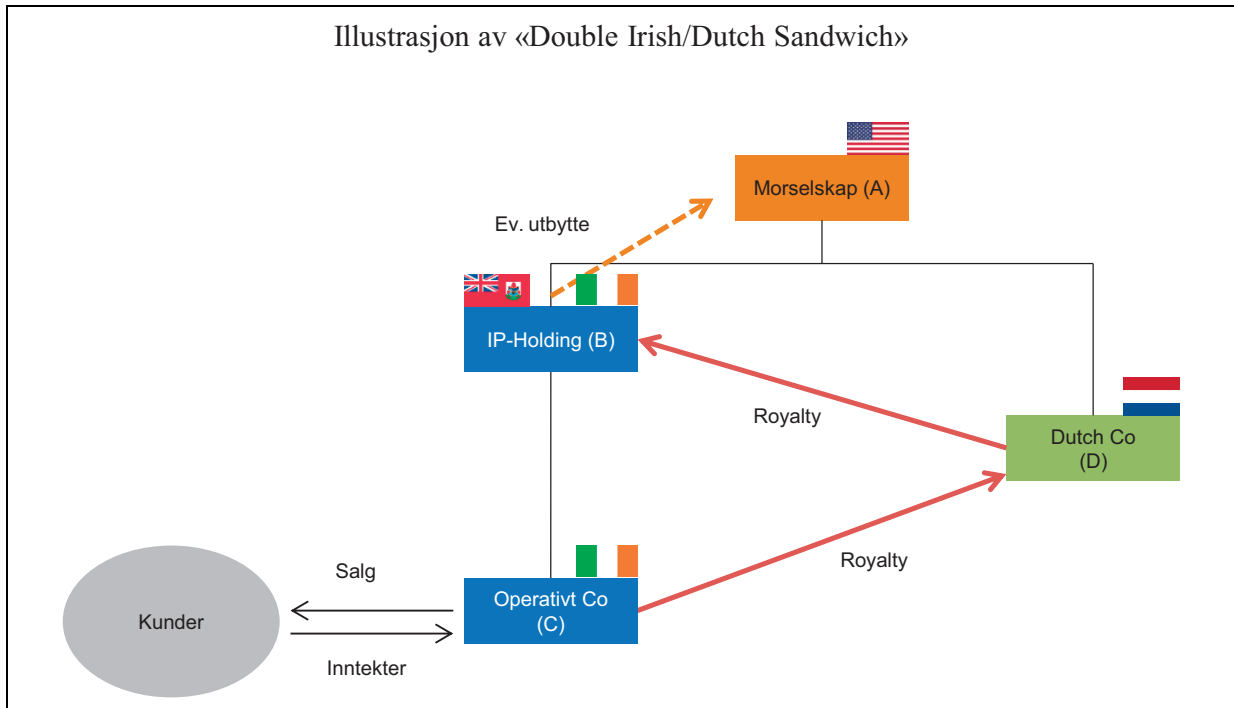
Ulike former for digital teknologi er i dag en integrert del av de fleste næringer og forretningsmodeller. Teknologit utviklingen har gitt store effektivitetsgevinster gjennom reduserte produksjons-, informasjons- og transaksjonskostnader. Internett gjør det for eksempel mulig for flernasjonale konsern å opprette omfattende forretningsnettverk og å nå kunder over hele verden med minimal eller ingen lokal tilstedeværelse. For eksempel kan tradisjonelle fysiske produkter leveres til kunde gjennom bestilling i nettbutikk. Digital økonomi har imidlertid også skapt nye forretningsmodeller. Digital økonomi muliggjør tilbud av rent digitale produkter (for eksempel applikasjonstjenester), og en separasjon mellom leverandør og forbruker også for tjenester. Digitale forretningsmodeller reduserer marginalkostnadene ved produksjon av varer og tjenester og muliggjør kontakt med kunder i mange markeder, hvor man tidligere var avhengig av lokal tilstedeværelse.

Under tiltakspunkt 1 i OECDs handlingsplan mot overskuddsflytting (BEPS) er det utarbeidet en

**Boks 4.9 Eksempel på overskuddsflytting gjennom unngåelse av skatteplikt**

«Double Irish/Dutch Sandwich» er betegnelsen på en mye omtalt skatteplanleggingsstrategi benyttet av amerikanskeide selskap for å flytte

overskudd til land med lav eller ingen beskatning. Skatteplanleggingsstrategien er illustrert i figur 4.14.



Figur 4.14 Illustrasjon av «Double Irish/Dutch Sandwich»

Kilde: Utvalget.

Det amerikanske morselskapet (selskap A i figuren) stifter to selskap i Irland: ett holdingselskap som eier immaterielle eiendeler (IP) (selskap B i figuren), og ett operativt selskap som står for salg til eksterne kunder (selskap C i figuren). Holdingselskapet (B) har viderelisensiert rettighetene til sin IP til et selskap i Nederland (selskap D i figuren). Selskap D viderelisensierer rettighetene til det operative irske selskapet (C) som benytter rettighetene i sin salgsvirksomhet.

Selskapsstrukturen har altså to irske selskap som benytter IP, men betalinger for rettighetene går via et nederlandsk selskap, derav navnet «Double Irish/Dutch Sandwich».

Holdingselskapet (B) har sin ledelse på Bermuda, og anses derfor av irske skattemyndigheter som hjemmehørende på Bermuda. I USA anses imidlertid selskapet som hjemmehørende i Irland fordi skattemessig tilhørighet i amerikansk lovgivning avhenger av hvor selskapet er stiftet.

Det irske operative selskapet (C) har store inntekter fra salg av produkter og tjenester basert på lisensene. Inntektene er skattepliktige i Irland, men selskapet får fradrag for royalty som betales til selskapet i Nederland (D). Det medfører at skattepliktig overskudd i selskap C blir begrenset.

Det nederlandske selskapet (D) betaler royalty videre til selskap B. Det nederlandske selskapet (D) anses ikke å drive faktisk virksomhet i Nederland, og betaler derfor ikke skatt på inntektene, men kun en mindre avgift.

Uten det mellomliggende selskapet i Nederland (D), ville royaltybetalingen fra det operative selskapet (C) til det irske holdingselskapet (B) utløst kildeskatt i Irland. Det følger av at holdingselskapet for irske skatteformål anses hjemmehørende på Bermuda. Royaltybetaling til et nederlandsk selskap er derimot unntatt kildebeskatning etter EUs rente- og royaltydirektiv.

**Boks 4.9 forts.**

Selskap B mottar royaltybetalingene, men fordi selskap B anses hjemmehørende på Bermuda av irske myndigheter, oppstår det ingen skatteplikt til Irland. Selskapet blir heller ikke skattlagt for inntektene på Bermuda.

På grunn av de såkalte «check-the box»-reglene i USA anses det irske operative selskapet (C) som transparent, og dermed som en del av IP-holdingselskapet. For amerikanske formål anses selskap B å være et operativt selskap, slik at de amerikanske CFC-reglene ikke kommer til anvendelse. Dermed skattlegges ikke inntektene fra utenlandsvirksomheten i USA før overskuddet eventuelt deles ut som utbytte. Et norsk konsern kan ikke gjennomføre en tilsvarende struktur med de samme skattemessige konsekvensene, blant annet fordi inntektene i holdingselskapet (B) ville vært omfattet av de norske NOKUS-reglene.

Effekten av strukturen er at en betydelig del av salgsinntektene i det amerikanske konsernet

ender opp i Bermuda uten beskatning. Selskap C vil betale noe skatt i Irland på sine inntekter, men skattesatsen er lav (12,5 pst.). Ytterligere skattemessige fordeler kan i visse tilfeller også ha oppstått ved beskatningen i Irland ved at irske myndigheter har inngått gunstige avtaler med selskapene (Advance Pricing Agreements). Europakommisjonen har varslet irske myndigheter om at disse avtalene kan være å anse som ulovlig statsstøtte.

I tillegg kan det oppstå en viss skattebelastning i de landene hvor kundene er hjemmehørende. Det irske selskapet (C) kan imidlertid unngå skatteplikt i salgsjurisdiksjonen ved å ikke etablere filial/fast driftssted. Et ev. salgssledd (agent) i salgsjurisdiksjonen kan reudserer sitt skattepliktige overskudd gjennom royaltybetalinger som kommer til fradrag i inntekt.

rapport (OECD, 2014a) som beskriver utviklingen av den digitale økonomien og betydningen for fordelingen av beskatningsretten mellom land. Rapporten viser til at i de fleste tilfeller avviker ikke overskuddsflyttingsstrategiene for virksomhet innenfor den digitale økonomien fra øvrige strategier, jf. omtale av BEPS-arbeidet i boks 4.4. Karaktertrekk ved digital økonomi kan imidlertid forsterke og legge til rette for overskuddsflytting. I BEPS-rapporten pekes det særlig på at digital teknologi gir mulighet for å redusere beskatningen i markedslandet fordi det er mulig å unngå fysisk tilstedeværelse som gir grunnlag for skatteplikt. I tilfeller hvor tilstedeværelsen er slik at det oppstår skatteplikt, kan fortjenesten reduseres gjennom internprising eller ved å utnytte fradragsmuligheter. Lav beskatning eller nullbeskatning i mottakerlandet (lavskatteland mv.) kombinert med at merfortjenesten fra virksomheten i konsernet samles opp i konsernselskap i land med gunstig beskatning, bidrar også til overskuddsflytting.

Digital økonomi innebærer gjerne at virksomheten ikke krever fysisk tilstedeværelse i markedet. Dette skaper utfordringer både etter nasjonale og internasjonale regler med hensyn til når skatteplikt oppstår (tilknytningskrav). Skatteplikten bygger i stor grad på fysisk tilstedeværelse. For forretningsmodeller som i liten grad har behov for fysisk tilstedeværelse lokalt, gir dette relativt store muligheter

til å unngå fast driftssted og lokal beskatning. Der som virksomheten hviler på immaterielle verdier, kan det gi store utfordringer i prisingen av tjenester som ytes mellom selskap i foretakene. Dagens regler for fordeling av skatteinntekter fra selskapsoverskudd i skatteavtalene er ikke utformet med tanke på alle de forskjellige forretningsmodellene som er mulige innenfor den digitale økonomien.

Et eksempel kan være opprettelse av utstillingslokaler (showroom) for fysiske varer hvor bestillingen skjer gjennom en server i utlandet og betalingen skjer til et selskap i utlandet, jf. boks 4.10. Den fysiske virksomheten som drives i Norge avviker ikke utad fra ordinært butikk salg. Salgsinntekten går imidlertid utenom Norge og den norske enheten får skattepliktige inntekter kun gjennom den tjenesten den yter konsernet ved å stille ut varene. Når virksomhet kan drives uten fysisk tilknytning til markedet, oppstår det også spørsmål om håndheving av skattereglene. For å kunne håndheve reglene må skattemyndighetene både ha informasjon om virksomheten og inntektene for å kunne etterprøve den oppgitte inntekten. Når skattyter befinner seg i utlandet og har liten fysisk tilknytning til Norge, blir dette vanskeligere og betydelig mer ressurskrevende. Skattemyndighetene er i slike tilfeller avhengig av skattyters etterlevelsesvilje og -evne, samt at det foreligger internasjonale avtaler som gir mulighet

for informasjonsinnhenting og innfordring av skattekrav i utlandet.

I OECDs rapport om digital økonomi vises det til at den digitale økonomien i stadig større grad er selve økonomien. Derfor må de løsningene som utformes i de øvrige handlingspunktene i BEPS-prosjektet, ta høyde for de problemstillingene den digitale økonomien reiser. I rapporten vises det videre til at den digitale økonomien på sikt kan reise spørsmål blant annet om den tilknytning som i dag kreves i det internasjonale skatteregulverket, må revurderes, for eksempel slik at digital tilstedeværelse bør kunne danne grunnlag for skatteplikt.

Det har vært hevdet at denne utviklingen kan eller bør løses ved å legge større vekt på merverdiavgift. BEPS-rapporten peker imidlertid på problemstillinger som gir grunnlag for overskuddsflytting og uthuling av merverdiavgiftsgrunnlaget ved grenseoverskridende handel. For salg til forbrukere (private kunder) pekes det på at i mange land er innførsel av varer til lav verdi ofte unntatt fra merverdiavgift, samtidig som netthandelen av slike varer er økende. Videre vises til den sterke veksten i omsetning av elektroniske tjenester til forbrukere og at dette utfordrer både fastsettelses- og innkrevningssystemene. For salg til næringsdrivende pekes det i rapporten på at omsetning av fjernleverbare digitale tjenester til virksomhet som er unntatt fra avgiftsplikt, kan bidra til overskuddsflytting. I Norge er slike tjenester avgiftspliktig ved såkalt omvendt avgiftsplikt.

I Norge er det innført særlige regler for merverdiavgift på elektroniske tjenester levert til norsk forbruker (private kunder). Merverdiavgiftsplikten er som hovedregel knyttet til norsk omsetning. Når elektroniske tjenester leveres til norsk forbruker fra en leverandør i utlandet, kan det være problematisk å avgjøre hvor omsetningen finner sted. Derfor er salg av elektroniske tjenester til forbruker hjemmehørende i Norge gjort avgiftspliktig uavhengig av om salget anses som innenlandsk omsetning. For å støtte opp under denne avgiftsplikten har Norge innført en forenklet registreringsordning for utenlandske leverandører av visse produkter og tjenester til norske forbrukere for å kunne fastsette og innkreve merverdiavgift på produkter og tjenester som slike leverandører omsetter til norsk sluttforbruker. For effektiv kontroll av avgiftsgrunnlaget og innkreving av avgiften er avgiftsmyndighetene imidlertid også avhengig av tilgang til informasjon fra utlandet og bistand til innfordring av avgiftskravet.

Grunnlaget for å ilegge selskapsskatt og merverdiavgift er svært forskjellig. Selskapsskatt ileg-

#### **Boks 4.10 Eksempel på manglende skatteplikt når virksomhet hovedsakelig skjer digitalt**

Et utenlandsk konsern ønsker å selge møbler i det norske markedet. Virksomheten organiseres slik at varene vises fysisk for kundene i lokaler i Norge, mens bestilling og betaling av varene skjer elektronisk via en server lokalisert i utlandet. Varene sendes fra lager i utlandet og leveres direkte til kunde i Norge. Alternativt kan varen leveres over disk i visningslokalet. Salgsvirksomheten vil i de fleste tilfeller være skattepliktig til Norge etter skatteoven, men begrensninger i bestemmelsene om fast driftssted i skatteavtale fører til at foretaket ikke etablerer fast driftssted i Norge for denne virksomheten. Det skyldes at aktiviteten etter skatteavtalen normalt vil anses å være av en slik forberedende karakter at kildestaten (Norge) ikke har beskatningsrett. Alle salgsinntekter går dermed direkte til utlandet og er ikke gjenstand for overskuddsbeskatning i Norge.

I dette tilfellet er det ingen endring i reell aktivitet i Norge sammenlignet med om bestillingen og betalingen av varene skjedde via en server lokalisert i Norge.

ges overskudd fra salg av varer og tjenester i alle ledd i prosessen, dvs. i hvert enkelt land som har enheter som deltar i denne prosessen, mens merverdiavgift ilegges sluttbrukerleddet. Beskatningsretten mellom land vil dermed bli kraftig forskjøvet dersom selskapsskatten skulle erstattes av merverdiavgift. En stor del av det endelige konsumet skjer også på privat hånd, hvor kontroll og innkrevingsmulighetene er mer begrenset enn i næringsmarkedet.

Den teknologiske utviklingen utfordrer gjeldende prinsipper for selskapsskatt. Det vil være viktig med internasjonalt samarbeid for å sikre at fortjeneste knyttet til nye virksomhetsformer og forretningsmodeller beskattes der verdiene skapes, for eksempel ved å endre de tradisjonelle kriteriene for når tilknytningskravet anses oppfylt for lokal beskatning (fast driftssted etter skatteavtalen og virksomhetsbegrepet etter norsk internrett). Alternativt kan merverdiavgift vurderes som en mulig måte å erstatte nedgang i skattegrunnlaget som skyldes digitaliseringen av økonomien.

I boks 4.10 beskriver utvalget et eksempel på hvordan digitaliseringen av økonomien kan påvirke spørsmålet om skatteplikt.

#### 4.5.6 Omfanget av overskuddsflytting

##### *Internasjonale studier*

Internasjonale studier indikerer at flernasjonale konsern flytter skattepliktig overskudd slik at samlet skattebelastning i foretaket reduseres. Det samlede omfanget er vanskelig å angi, men det foreligger flere studier som belyser mulig omfang av overskuddsflytting, enten direkte ved å se på ulikheter i gjeldsgrader eller priser mellom land, eller indirekte ved å se på ulikheter i rapportert overskudd.

Maffini og Mokkas (2011) viser at flernasjonale bedrifter rapporterer systematisk høyere produktivitet (og dermed inntekt) i lavskatteland. Studier viser også at flernasjonale konsern gjennomgående har lavere lønnsomhet i høyskatteland enn nasjonale selskap i samme næring. Egger, Eggert og Winner (2010) finner ved hjelp av et stort datasett med europeiske bedrifter at flernasjonale selskap betaler 32 pst. mindre skatt i høyskatteland enn sammenliknbare nasjonale selskap.

Dharmapala og Riedel (2013) benytter seg av paneldata for et stort antall sammenliknbare selskap for å vise at et positivt inntektssjokk i morselskapet medfører en relativt større økning i profitt i datterselskap i lavskatteland enn selskap i land med relativt høy skattesats.

En annen indikasjon på overskuddsflytting er den dominerende rollen små land med gunstige skatteregler spiller i direkteinvesteringer. En direkteinvestering er en investering over landegrensene der investoren har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i et investeringsobjekt. Barbados, Bermuda og Jomfruøyene (britisk) mottok større investeringer (5,11 pst. av globale direkteinvesteringer) enn for eksempel Tyskland i 2010. I samme år ble det også investert større beløp fra Barbados, Bermuda og Jomfruøyene (britisk) enn fra Tyskland. Jomfruøyene (britisk) er for eksempel den andre største investoren i Kina, mens Mauritius er den største investoren i India (OECD, 2013b).

Clausing (2003) studerer sammenhengen mellom amerikanske internasjonale handelspriser fra 1997 til 1999 og skattesatser i landene det handles med. Clausing viser at 1 pst. lavere skattesats er forbundet med 0,94 pst. lavere internpriser på eksport og 0,64 pst. høyere internpriser på import sammenliknet med virkningen på varer som handles mellom uavhengige. En svakhet ved denne studien er at differansen ikke finnes ved å se på sammenliknbare varer, men på varer generelt.

Bernard, Jensen og Schott (2006) studerer alle amerikanske eksporttransaksjoner i perioden 1993–2000. De sammenligner armlengdes og konserninterne priser på samme vare, fra samme eksportør, til samme mottakerland, ved bruk av samme transportmiddel, i samme måned. De finner at det er et prisgap mellom varer solgt til eksterne parter i utlandet og varer solgt til tilknyttede selskap som henger negativt sammen med skattesatsen i mottakerlandet og positivt sammen med importtollen i mottakerlandet. Gapet utgjør i gjennomsnitt 8,8 pst. for homogene varer, men hele 66,7 pst. for ikke homogene varer.

Det eksisterer også omfattende bevis for at flernasjonale selskaps kapitalstruktur påvirkes av skattenivået (Huizinga et al., 2009, Desai et al. 2004). Studier viser at flernasjonale selskap systematisk har høyere gjeldsgrad i høyskatteland enn i lavskatteland, og at den interne gjelden i selskapene responderer sterkere på endringer i skattesatser enn ekstern gjeld. Heckemeyer et al. (2013) fant, basert på en gjennomgang av 48 empiriske studier av sammenhengen mellom skatt og kapitalstruktur, at en pst. økning av skattesatsen i gjennomsnitt øker gjeldsgraden med om lag 0,27 prosentpoeng.

Tiltakspunkt 11 i BEPS-prosjektet tar også sikte på å utvikle metoder for å samle inn og analysere data om uthuling av skattegrunnlag og overskuddsflytting.

##### *Omfanget av overskuddsflytting i Norge*

Tidligere internasjonal forskning på internprising og skatteunndragelse er i hovedsak gjort på store selskap og i land med høye bedriftsskattesatser som USA og Tyskland. Norge hadde fram til midten av 2000-tallet ikke en spesielt høy selskapsskattesats og har dessuten en næringsstruktur med mange små selskap. Det er imidlertid nærliggende å tro at resultater fra en del studier i Europa kan være overførbare for Norge, både av hensyn til bedriftsstruktur og graden av internasjonalisering av økonomien. Både Sverige og Danmark inngår for eksempel i dataene til Dharmapala og Riedel.

Det er foretatt lite empirisk forskning på flernasjonale selskap og skatt i Norge. Forskere ved Senter for næringslivsforskning (SNF) har imidlertid gjort flere studier som sammenligner profittabiliteten til flernasjonale og nasjonale selskap. Hypotesen er at flernasjonale konsern har muligheter til skattemotivert overskuddsflytting, og at dette i så fall vil slå ut i lavere profittabilitet (over-

skudd som andel av inntekt) i de norske selskapene.

Langli og Saudagaran (2004) studerer forskjellene i profitabiliteten til norske og utenlandske selskap i industri-, engros- og detaljhandelssektoren fra 1993 til 1996. De kommer fram til at utenlandske foretak har 2,6 prosentpoeng lavere profittmargin enn de norske foretakene.

Tropina m.fl. (2010) utvider tidsperioden til 2005 og finner resultater som peker i samme retning. Resultatene indikerer at flernasjonale selskap i Norge rapporterer lavere lønnsomhet enn de rent nasjonale selskapene. Det samme gjelder norske flernasjonale selskap når en korrigerer for øvrige faktorer som påvirker lønnsomhet. Det er også et gjennomgående trekk at norske foretak blir mindre profitable når de blir flernasjonale gjennom å etablere datterselskap i utlandet. Dette er konsistent med en hypotese om at foretak begynner å flytte overskudd ut av Norge når de etablerer datterselskap i utlandet. Foretak som er del av norske eller utenlandske flernasjonale konsern har også 10 til 15 prosentpoeng høyere sannsynlighet for ikke å være i skatteposisjon enn rent norske foretak i samme bransje og med sammenlignbar størrelse og gjeldsgrad. Møller og Nordal (2012) utvider tidsperioden til 2007 og finner tilsvarende resultater. Funnet av differanse i lønnsomhet ser derfor ut til å være robust over tid.

Studiene fra SNF indikerer at om lag 30 pst. av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak går tapt. Ifølge Tropina (2009) stammer om lag 10–15 pst. av selskapskattegrunnlaget fra utenlandske selskap. I tillegg kommer norske selskap med virksomhet i utlandet. En har ikke et presist anslag for hvor stor del av selskapskattegrunnlaget i Norge som samlet stammer fra flernasjonale selskap, men den antas å være relativt stor.

Studier av profitabilitet fanger kun opp overskuddsflytting fra selskap som er skattepliktige til Norge. Lavere profitabilitet kan skyldes bl.a. skattemotiverte internttransaksjoner og tynn kapitalisering. I tilfeller der selskap ikke har etablert fast driftssted, eller der det benyttes en eller annen form for hybridstruktur, vil det ikke eksistere tall for overskudd som kan sammenlignes. Det finnes ikke tallmateriale for å anslå i hvor stor grad slike strukturer benyttes for å flytte skattbart overskudd ut av Norge.

Sammenlignende studier av prising i og utenfor konsernforhold kan ikke gjennomføres i Norge, da norske tolldata ikke inneholder infor-

masjon om hvorvidt handelen skjer med et beslektet selskap.

Utover akademiske studier er det også en del andre indikasjoner på overskuddsflytting. En rekke saker skatteetaten har arbeidet med tyder på at skatteplanlegging gjennom gjeldsgrad og uriktige internpriser er utstrakt også i Norge. Statistikk for direkteinvesteringer tyder også på at enkelte klassiske skatteplanleggingsstrukturer benyttes for investeringer til Norge og investeringer fra Norge. Et gjennomgående trekk dersom en sammenligner inngående direkteinvesteringer i Norge med utgående investeringer er at investeringer i Norge finansieres med stor grad av gjeld (som gir fradrag for renter), mens investeringer i utlandet finansieres med en større andel egenkapital (hvor avkastningen normalt vil være omfattet av fritaksmetoden). Dette reflekteres også i statistikken over avkastning på direkteinvesteringer. Renter som andel av utbytte utgjorde mellom 8 og 16 prosent for norske utenlandsinvesteringer for årene 2010–2012, mens samme forholdstall for investeringer i Norge lå mellom 37 og 40 pst.

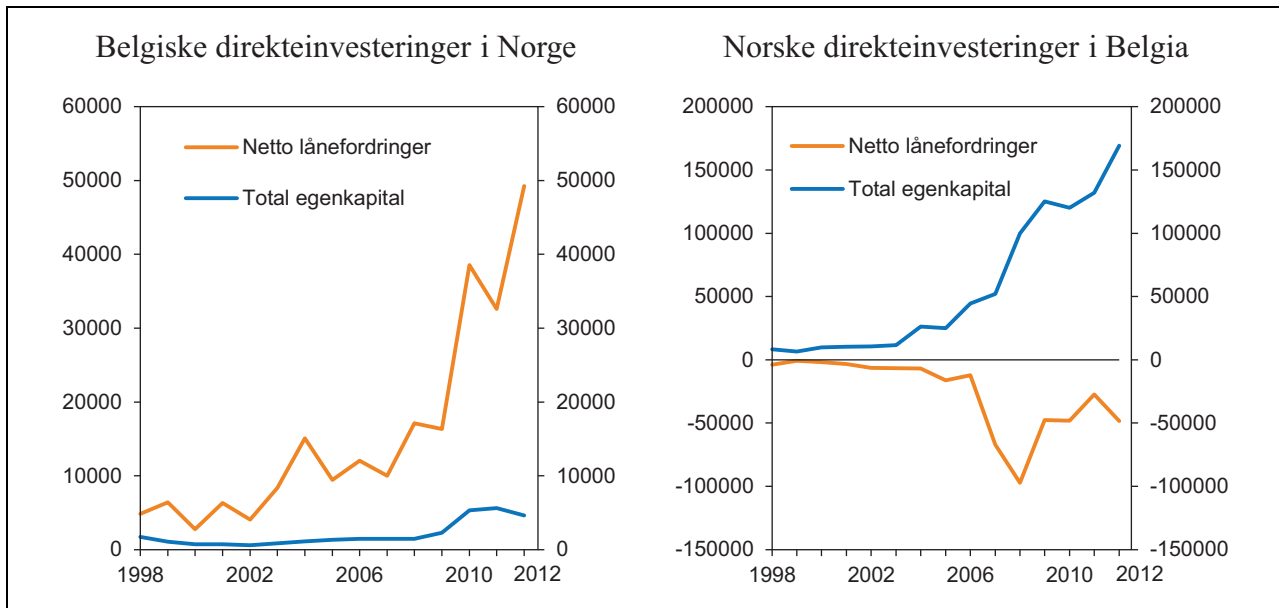
Forholdet mellom gjeld og egenkapital blir særlig tydelig om en ser på enkelte land der en vet at det er særlig gunstig å lokalisere egenkapital. Det har for eksempel lenge vært gunstig for konsern å ha finansieringssentra, eller internbanker i Belgia. Fradraget for egenkapital (jf. kapittel 5) innebærer at den samlede beskatningen av renteinntekter blir svært lav.

#### 4.5.7 Utvalgets vurderinger

Det er ikke mulig å gi et presist anslag for omfanget av overskuddsflytting i Norge. Flernasjonale selskap har imidlertid både muligheter og sterke insentiver til å flytte hele eller deler av overskuddet til land med lavere skatt. Utvalget mener derfor at det er liten tvil om at overskuddsflytting reduserer det norske skattegrunnlaget. Norge er en liten, åpen økonomi med et relativt stort innslag av flernasjonale konsern, både norske og utenlandske. De siste 10 årene har dessuten selskapskattesatsen vært relativt høy i Norge. Kravet til skattemessig likebehandling av selskap innenfor EØS, og innføringen av fritaksmetoden i 2006, bidrar til at det norske skattesystemet gir vide muligheter for norske selskap til å flytte overskudd mellom konsernselskap.

Risikoen for overskuddsflytting gjennom skattemotivert internprising og tynn kapitalisering er særlig stor. Det store omfanget av konserninterne transaksjoner internasjonalt innebærer at det er lite realistisk at skattemyndighetene kan føre til-





Figur 4.15 Utviklingen i andelen egenkapital og lån i direkteinvesteringer fra og til Belgia mellom 1998 og 2012. Mill. kr.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

strekkelig kontroll. Mange konserninterne transaksjoner er dessuten svært komplekse. Skjev informasjon mellom skattyter og skattemyndigheter innebærer at skattemyndighetene kan ha svakt grunnlag for å sette ligningen til side selv der det gjennomføres kontroller. Utvalget mener også at den teknologiske utviklingen på sikt kan gjøre det utfordrende å opprettholde provenyet fra selskapsskatten.

Internpriserreglene har også svakheter som kan føre til en skattemessig favorisering av flernasjonale foretak. Dette kommer særlig til syne der armlengdeprinsippet anvendes på konserninterne lånetransaksjoner. Utvalget registrerer også at det for flernasjonale foretak ikke er uvanlig, og dessuten er relativt enkelt, å flytte overskuddsgenererende eiendeler og risiko til gunstige skatteregimer.

Gjennom overskuddsflytting kan flernasjonale konsern stå overfor lavere effektive skattesatser enn de formelle skattesatsene gir uttrykk for. Overskuddsflytting kan dermed bidra til at de formelle skattereglene blir mindre viktige ved investeringsvalg og lokalisering. Overskuddsflytting bidrar til konkurransevridning siden innenlandske selskap ikke har samme muligheter for å redusere skatten, og derfor har en høyere effektiv skattesats. Dette kan også gi selvstendige insentiver til å utvide virksomheten internasjonalt for å oppnå mer gunstige skattevilkår. Ulike muligheter

for bruk av skatteplanlegging mellom næringer kan også vri investerings sammensetningen.

På sikt vil en slik utvikling kunne redusere den samlede verdiskapingen og uthule skattegrunnlaget. Overskuddsflytting bidrar også til å undergrave skattesystemets legitimitet. Utvalget mener videre at det er uheldig om store ressurser brukes på å utnytte svakheter i skattesystemet.

Overskuddsflytting krever koordinerte tiltak internasjonalt. Utvalget mener at Norge her bør følge de anbefalinger som kommer fra BEPS-arbeidet i OECD/G20. Samtidig bør Norge også iverksette selvstendige tiltak der det er mulig. Utvalget anbefaler at det arbeides for at skattemyndighetene sikres tilstrekkelig datagrunnlag, slik at det kan gjøres overordnede analyser av flernasjonale konserns transaksjoner. Dette vil være viktig for å kunne gjennomføre risikobaserte kontroller og lettere identifisere avvik, men også for utformingen av skattepolitikken. Utvalgets forslag til tiltak mot overskuddsflytting diskuteres i kapittel 7 og 8.

Tilstrekkelig internasjonal konsensus om tiltak mot overskuddsflytting er krevende å oppnå. Utvalget antar at nye internasjonale retningslinjer og tiltak ikke fullt ut vil kunne reparere problemet. Dette taler for at selskapsskattesatsen settes ned, slik at gevinsten ved overskuddsflytting reduseres.

## 4.6 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

Som de fleste andre land ilegger Norge skatt på selskap. I kapittel 3 pekte utvalget på at selskapskatten potensielt kan være mer skadelig enn andre skatteformer pga. det mobile skattegrunnlaget, men at det likevel kan anføres flere argumenter for å opprettholde en selskapsbeskatning. Etter utvalgets oppfatning er det særlig tre hovedutfordringer i selskapskatten:

- Relativt høye effektive skattesatser i Norge gir et insentiv til å investere i andre land som har lavere skatt.
- Gjeld og egenkapital behandles ulikt på selskaps hånd. Finansieringskostnadene er fradagsberettiget ved gjeldsfinansiering (renter), men ikke ved egenkapitalfinansiering. I en åpen økonomi vil forskjellsbehandlingen isolert sett stimulere selskapene til å øke sin gjeldsgrad.
- En forholdsvis høy formell skattesats gir insentiver for flernasjonale konsern til å flytte overskudd til andre land, for eksempel gjennom tynn kapitalisering eller skattemotiverte internpriser.

Utvalget mener det er mange faktorer som påvirker hvor attraktivt det er å investere i Norge. Mange forhold trekker i positiv retning. Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er høy, det politiske systemet er stabilt, og det antas å være relativt lite korrupsjon i Norge. De mange forholdene som gjør det fordelaktig å drive virksomhet i Norge, bidrar samtidig til høye lønnskostnader.

Skatt påvirker også insentivene til å investere, men utvalget mener andre faktorer er mer avgjørende for det samlede investeringsnivået. Endringer i beskatningen kan ha merkbare effekter på marginen, særlig dersom endringene avviker fra det som er gjengs i land som ellers er sammenlignbare. De effektive skattesatsene på investeringer er forholdsvis høye i Norge sammenlignet med land som vi har mye økonomisk samkvem med, som for eksempel Sverige, Danmark og Storbritannia. Etter utvalgets oppfatning er det en fare for at investeringsnivået i Norge vil reduseres dersom de effektive skattesatsene over tid er vesentlig høyere enn i de nevnte landene. Hensynet til investeringer tilsier derfor at den effektive beskatningen av selskap i Norge bør reduseres.

Fradraget for gjeldsrenter reduserer isolert sett kapitalkostnaden for gjeldsfinansierte investeringer. Utvalget mener likevel det er uheldig at

gjeld favoriseres framfor egenkapital på selskaps hånd. Gjeldsfavoriseringen er et viktig element i overskuddsflytting innad i flernasjonale konsern. Utover dette medfører gjeldsfavoriseringen trolig økt gjeldsgrad i selskapene. Når gjeldsgraden i et selskap øker, vil gjerne långiver kreve mer av selskapet for å yte lånet. Det henger sammen med at det for långiver vil være mer risikabelt å yte lån når låntaker er mindre solid. Selskapets økte lånekostnader vil, sammen med økt gjeldsgrad, øke selskapets finansieringskostnader *før skatt*, det vil si det beløpet selskapet må betale til sine investorer for å finansiere investeringene gitt den gjeldsgraden selskapet velger. Økningen i finansieringskostnadene før skatt kan bl.a. reflektere at selskapene påtar seg en høyere konkursrisiko. De økte finansieringskostnadene før skatt kan isolert sett representere et effektivitetstap.

Videre kan ulik behandling av gjeld og egenkapital på selskaps hånd bidra til at selskapskatten slår annerledes ut for selskap som har full tilgang på både gjeld og egenkapital enn for selskap som er avhengig av å bli finansiert med egenkapital. Forskjellsbehandlingen av finansieringsmåtene kan dermed vri investeringssammensetningen.

I en åpen økonomi vil det generelt ikke være mulig å kompensere fullt ut for favoriseringen av gjeld på selskaps hånd gjennom beskatningen av norske personlige investorer. Det er imidlertid grunn til å tro at den motsvarende favoriseringen av egenkapital på personlig hånd (skatt på renteinntekter og skattefri avkastning på egenkapital opptil en risikofri rente) delvis vil utligne favoriseringen av gjeld på selskaps hånd, særlig for investeringer som av ulike grunner må finansieres med norsk egenkapital.

Utover de realøkonomiske sidene ved gjeldsfavorisering gir forskjellsbehandling av gjeld og egenkapital på selskaps hånd motiver til flytting av skattemessige overskudd gjennom tynn kapitalisering i Norge. Overskuddsflytting kan også foregå gjennom skattemotivert prising av transaksjoner knyttet til salg av varer og tjenester. Flytting av overskudd ut av Norge er etter utvalgets mening en stor utfordring i selskapsbeskatningen. Både norske og internasjonale studier gir klare indikasjoner på overskuddsflytting og tap av skattegrunnlag. Utvalget mener overskuddsflytting over tid kan gjøre det krevende å opprettholde inntektene fra selskapskatten i Norge. Videre svekker overskuddsflyttingen skattesystemets legitimitet ved at enkelte selskap kan redusere sin effektive beskatning på bekostning av øvrige

skattytere. Overskuddsflytting gir en uheldig konkurransevridning ved å favorisere selskap som har mulighet til å foreta slike tilpasninger.

Basert på drøftelsen i kapittel 3 og hovedutfordringene i selskapsskatten som er omtalt i dette kapitlet, mener utvalget at en redusert selskapskatt kombinert med en viss økning i andre skatter og avgifter kan virke effektivitetsfremmende. En reduksjon av selskapsskatten bør imidlertid ikke skje gjennom lavere skatt kun for enkelte inntektstyper (patentbokser mv.) eller andre endringer som uthuler skattegrunnlaget, jf. utvalgets vurdering av nøytralitetshensyn i kapittel 3. Utvalget drøfter ulike modeller for selskapsbeskatningen i kapittel 5.

#### Referanser

- Apel og Södersten (1999): «Personal taxation and investment incentives in a small open economy», *International Tax and Public Finance* 6, 79-88.
- Bernard, Jensen og Schott (2006): «Transfer Pricing by US-based Multinational Firms», Working Paper 12493, National Bureau of Economic Research (NBER), Massachusetts
- Clausing, K. (2003): «Tax-motivated transfer pricing and US intrafirm trade prices», *Journal of Public Economics* 87:2207-2223
- De Mooij (2011a): «Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions», IMF Staff Discussion Note.
- De Mooij, R. A. (2011b): «The tax elasticity of corporate debt: a synthesis of size and variations», *International Monetary Fund, Working Paper* no. 11/95.
- De Mooij og Ederveen (2008): «Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings», WP 08/22, Oxford University Centre for Business Taxation.
- De Mooij og Nicodème (2008): «Corporate tax policy and incorporation in the EU», *International Tax and Public Finance* (2008) 15: 478-498.
- Desai, Foley og Hines (2005): «A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets», *The Journal of Finance*, Vol. 59 6:2451-2487
- Dharmapala, D. og Riedel, N. (2013): «Earnings shocks and tax-motivated income shifting: Evidence from European multinationals», *Journal of Public Economics*, vol. 97, s. 95-107
- Egger, P., Eggert, W. og Winner, H. (2010): «Saving taxes through foreign plant ownership», *Journal of International Economics*, vol. 81, 1: 99-108.
- Heckemeyer, m.fl. (2013): «Capital structure choice and company taxation: A meta study», *Journal of Economic Surveys*, Vol. 27 2:390-394
- Huizinga, H. og Voget, J. (2009): «International Taxation and the Direction and Volume of Cross-Border M&As», *The Journal of Finance*, Vol 64 3:1217-1249
- Karkinsky, T. og N. Riedel (2012): «Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms», *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 88(1), 176-185.
- Lanz, R. og Miroudot, S. (2011): «Patterns, determinants and Policy Implications», *OECD Trade Policy Papers*, no. 114, OECD Publishing
- Maffini G. og Mokkas, S. (2011): «Profit Shifting and Measured Productivity of Multinational Firms». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 73, p. 1-20
- NOU 2014: 3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014.
- OECD (2013a): *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing
- OECD (2013b): *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing.
- OECD (2014a): *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2014b): *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- Södersten og Lindhe (2012): «The Norwegian shareholder tax reconsidered», *International Tax and Public Finance* (2012) 19:424-441.
- Sørensen (2005): «Taxation of shareholder income and the cost of capital in an open economy: theory and applications to the Nordic countries», *Danish Journal of Economics (Nationaløkonomisk Tidsskrift)* 143, 433-447.

Thoresen og Alstadsæter (2010): «Shifts in Organizational Form under a Dual Income Tax System», FinanzArchiv/Public Finance Analysis vol. 66 no. 4.

ZEW (2013): Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology, Intermediate Report 2013, Project for the EU Commission, TAXUD/2013/CC/120, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.

## Kapittel 5

# Hovedmodeller innenfor selskapsbeskatningen

### 5.1 Innledning

Ved utformingen av den norske selskapsbeskatningen har det siden 1992 vært lagt stor vekt på nøytralitet og effektiv ressursbruk. Det innebærer at skattesystemet i størst mulig grad bør likebehandle ulike investeringer, finansieringsformer og virksomhetsformer. Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier at det skattemessige resultatet bør sammenfalle med faktisk økonomisk resultat og at skattesatsen bør være lav. Etter utvalgets syn bør effektiv ressursbruk fortsatt være et hovedmål for utformingen av selskapsbeskatningen. Økt internasjonalisering gir grunn til å vurdere om dagens utforming av selskapsskatten er robust nok.

Utvalget har i kapittel 4 drøftet hovedutfordringer for selskapsskatten i et internasjonalt perspektiv. Etter utvalgets vurdering kan høye effektive skattesatser i Norge gi et insentiv til å investere i andre land som har lavere skatt. Selv om det er andre faktorer enn skatt som er mer avgjørende for det samlede investeringsnivået, vil skatt også kunne ha betydning for insentivene til å investere. Det er fare for at investeringsnivået blir redusert dersom de effektive skattesatsene over tid er vesentlig høyere enn land som er relativt like på andre områder, blant annet våre nærmeste naboland.

Det er sterke insentiver og vide muligheter til å flytte overskudd til land med lavere skattesatser. Dette kan over tid også gi betydelige utfordringer med å opprettholde inntektene fra selskapsskatten i Norge. Slike tilpasningsmuligheter svekker skattesystemets legitimitet og gir en uheldig konkurransevridning fordi selskap som har mulighet til å foreta slike tilpasninger, favoriseres. Videre mener utvalget det er uheldig at selskapsbeskatningen favoriserer gjeld framfor egenkapital. Gjeldsfavoriseringen kan øke gjeldsgraden i selskapssektoren og gjøre bedriftene mindre solide.

I dette kapitlet vurderer utvalget om hovedtrekkene ved dagens skattesystem bør opprettholdes eller om modellen selskapsbeskatningen byg-

ger på, bør endres for å redusere problemene utvalget har identifisert. I vurderingen legges det vekt på hvordan de ulike skattemodellene:

- påvirker kapitalkostnadene og dermed insentivene til å investere i realkapital
- løser problemet med forskjellsbehandling av gjeld og egenkapital
- bidrar til å redusere insentivene og mulighetene til overskuddsflytting

Selskapsskatten virker nøytralt på investeringsbeslutningen dersom den ikke påvirker kapitalkostnadene. Det kan oppnås ved å skjerme investeringenes finansieringskostnader fra beskatning slik at marginale prosjekter ikke blir skattlagt. Dette vil sikre at investeringer som er lønnsomme før skatt, også er lønnsomme etter skatt. Sammenliknet med gjeldende selskapsskatt, hvor samlet avkastning på egenkapitalfinansierte investeringer skatlegges i selskapet, vil dette kunne bidra til økte investeringer.

Et fradrag for kostnaden ved å binde egenkapital vil fjerne forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital i selskapsskatten, ettersom selskapene da får fradrag for kostnader både ved finansiering med gjeld og egenkapitalfinansiering. Det finnes flere modeller som sikrer likebehandling av gjeld og egenkapital ved å gi fradrag for finansieringskostnader. Dette gjelder blant annet ulike varianter av kontantstrømskatter, modeller som gir eksplisitt fradrag for egenkapitalkostnaden, i tillegg til gjeldskostnaden, og modeller som gir et normert fradrag for både gjeld og egenkapital. En annen måte å fjerne forskjellsbehandlingen på er å nekte selskapene å fradragsføre gjeldskostnaden (renter). Selskapet vil da verken få fradrag for kostnadene ved lånefinansiering eller egenkapitalfinansiering.

Det er i praksis umulig å sikre at skattesystemet virker nøytralt for alle hensyn. De fleste skattesystemer innebærer ulike former for vridninger. Modeller med fradrag for finansieringskostnader vil likevel virke mindre vridende for investeringsbeslutningen enn den konvensjo-

nelle overskuddsskatten. Slike modeller kan imidlertid gi et betydelig provenyrtap. Dersom provenyrtapet motvirkes ved å øke skattesatsen, vil dette gi økte insentiver til overskuddsflytting. Modellene reiser også problemer med kapitalbeskatningen for personer.

Insentivene til overskuddsflytting gjennom skattemotivert internprising avhenger av hvilke skattesatser selskapene står overfor. Så lenge den formelle selskapsskattesatsen varierer mellom land, vil flernasjonale selskap kunne redusere den samlede skatten ved å flytte overskudd fra høyskatteland til lavskatteland gjennom skattemotivert internprising. Lavere skattesatser svekker insentivene til overskuddsflytting, men kan neppe fjerne problemet så lenge det finnes land med lavere formelle skattesatser enn Norge.

I dette kapitlet drøftes ulike modeller for selskapsbeskatningen. Modellene vurderes ut fra i hvilken grad de svarer på de utfordringene utvalget har identifisert i kapittel 4. I avsnitt 5.2 beskrives et alternativ der utformingen av selvselskapsskattegrunnlaget opprettholdes som i dag, men der selskapsskattesatsen reduseres. I avsnitt 5.3 redegjøres det for skattesystemer som avgrenser skatten til renprofitt, herunder kontantstrømskatter og modeller med eksplisitt fradrag for finansieringskostnaden for egenkapital. Avsnittet omfatter også en modell der man i tillegg til fradrag for egenkapitalkostnaden, normaliserer gjeldskostnaden. I avsnitt 5.4 vurderes systemer som avskjærer hele (netto) rentefradraget, mens det i avsnitt 5.5 vurderes ulike varianter som delvis gir fradrag for finansieringskostnadene. Avsnitt 5.6 oppsummerer modellene og utvalgets vurderinger.

## 5.2 Standard selskapsskatt med redusert skattesats

Den norske selskapsskatten er basert på en standard selskapsskatt på bedriftens overskudd. Selskapene betaler 27 pst. skatt av alminnelig inntekt som er definert som samlede inntekter, fratrukket utgifter knyttet til næringsvirksomheten, herunder skattemessige avskrivninger. Renteutgifter kan trekkes fra i grunnlaget for skatt på alminnelig inntekt. Selskap som er hjemmehørende i Norge, har i utgangspunktet alminnelig skatteplikt for all sin inntekt uansett hvor i verden inntekten er opptjent. Selskap som ikke er hjemmehørende i Norge, er skattepliktige for inntekter som har kilde her. Gjeldende regler for beskatning av selskap er nærmere omtalt i kapittel 2.

Siden skattereformen i 1992 har skattesystemet bygget på prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Ifølge Skaugeutvalget (NOU 2003: 9) sikret skattesystemet etter 1992 langt på vei likebehandling av ulike næringer, eierformer, investeringer og kapitalinntekter, og det virket nøytralt i valget mellom ulike finansieringskilder. Imidlertid ble det identifisert enkelte skjevheter etter skattereformen i 1992. Blant annet hadde den økte forskjellen mellom skatt på eierinntekt og lønnsinntekt gitt problemer for delingsmodellen som skulle skille lønns- og kapitalinntekt for aktive eiere. Hovedmålet med skattereformen i 2006 var å rette opp i dette. I evalueringen av skattereformen i 2006 ble det tegnet et positivt bilde av reformens virkninger, jf. Meld. St. 11 (2010–2011).

Det prinsipielle grunnlaget for den gjeldende selskapsskatten har bidratt til et robust og stabilt skattesystem. Utvalget mener derfor det er et aktuelt alternativ å videreføre hovedtrekkene i dagens selskapsskatt. Som påpekt i kapittel 4 har en rekke land gjennomført betydelige satsreduksjoner, mens den norske skattesatsen har ligget relativt stabilt siden skattereformen i 1992. Satsen var 28 pst. i perioden 1992–2013, men ble redusert til 27 pst. i 2014. Selv om reduksjoner i den formelle skattesatsen i flere OECD-land har vært fulgt av grunnlagsutvidelser, har de effektive skattesatsene falt betydelig. Det er en fare for at investeringsnivået i Norge reduseres dersom de effektive skattesatsene over tid er vesentlig høyere enn i land Norge har mye økonomisk samkvem med. I særdeleshet mener utvalget det er viktig å se hen til nivået i Sverige og Danmark, som samfunnsmessig har mange fellestrekk med Norge og ligger nært oss geografisk. Hensynet til investeringer tilsier at den effektive beskatningen av selskap i Norge bør reduseres. Dersom utvalget skal videreføre hovedtrekkene fra dagens selskapsskatt, bør den effektive skattesatsen senkes ved å redusere den formelle skattesatsen.

Norge bør imidlertid ikke lede an i en internasjonal konkurranse om å tilby lave skattesatser. Utvalget vil derfor foreslå at den formelle selskapsskattesatsen reduseres til et nivå som ligger nær nivået i Sverige og Danmark. Den formelle satsen er 22 pst. i Sverige, mens Danmark har varslet at satsen skal ned til 22 pst. Samtidig vil den effektive skattesatsen ofte være lavere i disse landene for en gitt formell skattesats, siden avskrivningssatsene er lempeligere. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at den formelle skattesatsen bør senkes til 20 pst. dersom en i hovedtrekk

skal videreføre gjeldende utforming av selskapskatten.

Som et utgangspunkt for vurderingen av dagens selskapsskatt legger utvalget derfor til grunn en reduksjon i skattesatsen fra dagens 27 pst. til 20 pst., og vurderer hvordan dette vil virke inn på hovedutfordringene som utvalget har identifisert. For å kunne sammenligne ulike skattemodeller vil utvalget i det videre legge til grunn tilsvarende reduksjon i provenyet ved omtale av andre aktuelle modeller.

### 5.2.1 Virkninger og konsekvenser av en standard selskapsskatt

#### *Likebehandling av gjeld og egenkapital*

Den norske selskapsskatten favoriserer isolert sett på selskapets hånd gjeldsfinansiering ved at gjeldsrenter er fradragsberettiget, mens kostnaden ved egenkapitalfinansiering ikke kan trekkes fra. Favoriseringen av gjeld i selskapsskatten er forsøkt utlignet ved en motsvarende skjevhet i personbeskatningen gjennom aksjonærmodellen. På personlig hånd beskattes renteinntekter, mens avkastning på egenkapital (utbytte og gevinster) tilsvarende risikofri rente skjermes fra beskatning gjennom aksjonærmodellen.

For utenlandske investorer avhenger den samlede beskatningen av kapitalinntekter også av personbeskatningen i investorens hjemland. Mange land beskatter både renteinntekter, utbytter og gevinster (uten skjerming) på personlig hånd. For utenlandske eiere av norske selskap vil dermed personbeskatningen i mange tilfeller ikke bidra til å utligne favoriseringen. Gjeldsfinansiering vil i så fall være skattemessig favorisert sammenlignet med finansiering ved egenkapital. Det finnes også skattefrie institusjonelle investorer (pensjonsfond mv.) som kan gjøre at selskapenes marginale avkastningskrav bestemmes etter selskapsskatt alene, uten at personbeskatningen spiller inn.

I en liten, åpen økonomi med frie kapitalbevegelser antas det også ofte i økonomisk teori at avkastningskravet etter selskapsskatt bestemmes i det internasjonale kapitalmarkedet, uavhengig av om investeringen finansieres med gjeld eller egenkapital. I så fall vil det uansett ikke være mulig å kompensere for favoriseringen av gjeld i selskapsskatten gjennom beskatningen av norske personlige investorer. Det er imidlertid grunn til å tro at den norske aksjonærmodellen helt eller delvis vil utligne favoriseringen av gjeld for investeringer som av ulike grunner må finansieres med norsk egenkapital. Betydningen av personbeskat-

ningen for investorenes avkastningskrav er nærmere drøftet i kapittel 4.

For at aksjonærmodellen skal sikre likebehandling mellom gjeld og egenkapital for norske investorer, må skjermingsrenten reflektere aksjonærens finansielle alternativkostnad ved å binde kapital. Når det er sikkerhet for at skjermingsfradraget kommer til anvendelse, er den relevante alternativkostnaden risikofri rente. At aksjeinvesteringen i seg selv er risikofylt, gir ikke grunnlag for et risikotillegg. Så fremt beskatningen er symmetrisk, vil aksjonæren få fradrag for aksjens risiko ved at skatten følger proporsjonalt alle økonomiske utfall, både positive og negative.

Skattyter har i dag ikke full sikkerhet for skatteverdien av skjermingsfradraget. Dette skyldes at skjermingsfradraget er knyttet til den enkelte aksje, slik at eventuell ubenyttet skjerming går tapt etter realisasjon av aksjen. Det norske skattesystemet kan derfor i en viss grad favorisere gjeldsfinansiering selv når en ser person- og selskapsbeskatningen under ett. Ettersom forventningsverdien av skjermingsfradraget reduseres, kan også det marginale avkastningskravet til aksjeinvesteringer øke sammenlignet med alternative investeringer for norske investorer. For personlige aksjonærer som eier aksjer gjennom investeringsselskap, vil imidlertid dette problemet være mindre. Årsaken er at skjermingen gis på skattyters innskudd i investeringsselskapet. Det gis dermed implisitt en samordning av skjermingen mellom aksjene som eies av investeringsselskapet. Det er derfor grunn til å tro at betydningen av usikret skjermingsfradrag på kapitalkostnaden vil være begrenset for profesjonelle investorer.

Utvalget har vurdert om aksjonærmodellen kan gjøres mer nøytral ved enten å innføre et risikopåslag i skjermingsrenten eller gi full sikkerhet for skjermingsfradraget. Dette ble også vurdert i forbindelse med evalueringen av skattereformen 2006 i Meld. St. 11 (2010–2011).

Dersom en innfører et risikopåslag i skjermingsrenten, vil det oppstå nye vridninger. Det kan da bli lønnsomt å øke egenkapitalen i selskapet og investere kapitalen i risikofrie aktiva. På den måten oppnås et økt skjermingsfradrag som kan benyttes til å skjerme inntekter fra andre risikable aktiva med høyere avkastning. Dette vil gjøre skjermingen mindre effektiv og gi vridninger i investeringsbeslutningene. I tråd med konklusjonen i Meld. St. 11 (2010–2011) vil utvalget fraråde risikopåslag i skjermingsrenten fordi det vil gi opphav til nye vridninger.

Det er krevende å gi full sikkerhet for skjermingsfradraget. Årsaken til at det ikke gis adgang til å trekke fra ubenyttet skjerming for eksempel i andre aksjeinntekter eller i alminnelig inntekt er å unngå tilpasninger gjennom årsskiftehandler, se også omtale i Meld. St. 11 (2010–2011). Insentivene til årsskiftehandler henger sammen med at aksjonæren som eier aksjen 31. desember tilordnes hele årets skjermingsfradrag. Dersom ubenyttet skjermingsfradrag ved realisasjon kunne trekkes fra i annen inntekt, ville det blitt svært lønnsomt for skattytere som får utnyttet skjermingen (personlige aksjonærer) å overta aksjer rundt årsskiftet fra skattytere som ikke får utnyttet skjermingen (først og fremst selskapsaksjonærer under fritaksmetoden). Det kan innebære at aksjonærene får tilordnet skjermingsfradraget for hele året uten stor kostnad eller risiko. En kunne tenke seg at det ble innført tiltak for å motvirke slike tilpasningsmuligheter, herunder tilordne skjerming ut fra den tiden aksjonær har eid aksjen eller knytte et eiertidskrav til retten til ubenyttet skjerming. Disse modellene ville imidlertid gitt et mer administrativt krevende system.

I tillegg har utvalget vurdert å gi større sikkerhet for utnyttelse av tap. Etter dagens system kan negativ eierinntekt etter aksjonærmodellen, f.eks. som følge av aksjetap, bare trekkes fra i alminnelig inntekt. I kapittel 11 foreslår utvalget tiltak som bedrer aksjonærmodellens nøytralitetsegenskaper ved at negative eierinntekter utløser et skattefradrag som kan trekkes fra i andre inntektsskatter for personer. Eventuelt ubenyttet skattefradrag bør i tillegg kunne fremføres.

For utenlandske investorer kan ikke norske personskatteregler brukes til å motvirke skjevheter i selskapsskatten. En utenlandsk investors avkastning (renter eller utbytter) vil skatlegges etter skattereglene i investorens hjemland. Siden mange land beskatter både renter og eierinntekter (uten skjerming) på personlig hånd, vil selskap eid av utenlandske investorer ha insentiver til gjeldsfinansiering. I den grad dette leder til høyere gjeldsfinansiering av norske selskap enn det som vil være en optimal finansieringsstruktur før skatt, kan det gjøre norsk økonomi mer sårbar. Selskap med høy gjeldsgrad vil ha dårligere evne til å bære en nedgangskonjunktur enn selskap med solid egenkapitalfinansiering. For høy gjeldsgrad vil derfor øke konkursrisikoen som igjen vil kunne påvirke både sysselsetting og finansiell stabilitet. I kapittel 9 drøfter utvalget betydningen av gjeldsfavoriseringen for finansiell sektor og finansiell stabilitet.

Utvalget har samlet sett kommet til at en under dagens skattesystem bør videreføre hovedtrekkene ved aksjonærmodellen for å motvirke forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital for norske investorer. For utenlandske investorer vil selskapsskatten fortsatt kunne innebære forskjellsbehandling av gjeld og egenkapital. Redusert selskapsskattesats kan imidlertid dempe forskjellsbehandlingen. I tabell 5.1 er forskjellen i beregnet marginal effektiv skattesats for gjeldsfinansierte og egenkapitalfinansierte investeringer 44,2 prosentpoeng. Denne forskjellen reduseres til 34,1 prosentpoeng dersom selskapsskatten reduseres til 20 pst. Dette innebærer at insentivene til å gjeldsfinansiere selskapet isolert sett svekkes, men forskjellen i marginal skattesats er imidlertid fortsatt stor.

#### *Investeringsinsentiver*

Norske aksjonærer som er underlagt en residensbasert beskatning av renteinntekter, vil kreve at avkastningen av en selskapsinvestering i Norge etter selskaps- og utbytteskatt tilsvarer den internasjonale renten etter norsk skatt tillagt en passende risikopremie. I Norge betyr fritaksmetoden for aksjeinntekter fra utenlandske selskap at den norske selskapsskatten som hovedregel virker som en kildebasert skatt på investeringer i Norge. Hvis den norske selskapsskatten er høyere enn selskapsskatten i utlandet, vil selskapsbeskatningen derfor øke avkastningskravet til investeringer i Norge sammenlignet med avkastningskravet ved investering i utlandet. Derimot vil den norske beskatning av personlige aksjeinntekter (aksjonærmodellen) i prinsippet ikke øke avkastningskravet til investeringer i Norge sammenlignet med avkastningskravet ved en investering i utlandet. Dette skyldes at beskatningen av personlige aksjeinntekter er residensbasert og dermed hviler i samme grad på utenlandske og innenlandske aksjeinntekter.

Utenlandske aksjonærers avkastningskrav bestemmes av det internasjonale rentenivået etter eventuell utenlandsk skatt. Hvis aksjonærene fullt ut får kreditert norsk selskapsskatt, slik at de samlet sett betaler like mye skatt på investeringer i Norge som på investeringer i andre land, vil utenlandske aksjonærers insentiver til å investere i Norge ikke reduseres av selskapsskatten. For en skattefri aksjonær vil norsk selskapsskatt uansett virke som en kildeskatt som øker avkastningskravet før skatt. I praksis må det antas at selskapsskatten virker som en kildeskatt som øker avkast-



ningskravet, og insentivene til å investere i Norge svekkes.

For gjeldsfinansierte investeringer vil avkastningen være ubeskattet på selskapets hånd. Selskapsskatten vil dermed, isolert sett, ikke virke negativt på investeringsinsentivene for gjeldsfinansierte investeringer. Dersom en legger til grunn stiliserte forutsetninger om investeringer, avskrivningssatser og avkastning, kan det tvert imot vises at gjeldsfinansierte investeringer er subsidiert i selskapsskatten. Når en ser personbeskatningen i sammenheng med selskapsbeskatningen, forsvinner subsidieelementet for norske investorer. Dette skyldes at motsvarende renteinntekter skattlegges på personlig hånd. Virkningen for utenlandske gjeldsinvestorer avhenger av beskatningen i investors hjemland.

Som det framgår av vurderingene ovenfor, kan det i praksis legges til grunn at selskapsskatten fungerer som en kildeskatt på egenkapitalfinansierte investeringer. Redusert selskapsskattesats vil bidra til å dempe virkningen av selskapsskatten som kildeskatt. Tabell 5.1 illustrerer virkningen på gjennomsnittlig effektiv skattesats og gjennomsnittlig marginal skattesats ved en reduksjon i selskapsskatten fra 27 pst. til 20 pst. Beregningen er basert på metoden beskrevet i Devereux og Griffith (2003). Metoden er nærmere dokumentert i appendiks 5.2 til dette kapitlet. Årsaken til at de effektive skattesatsene overstiger den formelle skattesatsen ved egenkapitalfinansiering er at en beskatter nominell avkastning.

Tabell 5.1 viser at både effektiv gjennomsnittlig skattesats, (som har betydning for lokalisering av virksomhet) og effektiv marginal skattesats, (som har betydning for nivået på investeringene) faller med redusert formell skattesats. Reduserte effektive skattesatser kan bidra til økte investeringer. I en studie fra De Mooij og Ederveen (2008), som drøftes mer inngående i kapittel 13, legges det til grunn at innenlandske selskapsinvesteringer øker med 0,65 pst. per prosentpoeng redusert

effektiv gjennomsnittlig skattesats og at investeringsnivået øker med 0,8 pst. per prosentpoeng redusert effektiv marginal skattesats. Dersom en legger disse anslagene til grunn, kan det isolert sett beregnes en økning av selskapsinvesteringene i Norge på om lag 9,8 pst. ved en reduksjon i skattesatsen fra 27 pst. til 20 pst. Beregningen forutsetter at selskapsskatten virker som en kildeskatt. Resultatene må tolkes med varsomhet, men gir en indikasjon på virkningen av redusert selskapsskatt.

For å hindre vridninger i valget mellom ulike driftsmidler må avskrivningene være fastsatt økonomisk korrekt. Dersom avskrivningene er for raske for en type driftsmiddel, vil dette gi insentiver til å investere for mye i denne typen driftsmidler framfor andre driftsmidler. I et nominelt skattesystem som gir fradrag for nominelle gjeldsrenter bør avskrivningssatsene tilsvare nominelt verdifall på kapitalutstyret. Dette vil variere mellom ulike typer kapital. Selv en bedrift av moderat størrelse kan være i besittelse av et stort antall forskjellige typer kapital som vil ha ulike avskrivningsprofiler. For å få sammenfall mellom det skattemessige og bedriftsøkonomiske overskudd må i prinsippet hvert driftsmiddel ha sin avskrivningsprofil. Dette lar seg ikke gjøre i praksis, og skatteloven har derfor standard avskrivninger for brede kategorier av driftsmidler. En standard selskapsskatt vil derfor normalt skape vridninger mellom ulike investeringer. Utvalget har vurdert avskrivningssystemet nærmere i kapittel 10. Redusert skattesats vil redusere betydningen av for høye eller for lave avskrivninger.

I prinsippet bør selskapsskatten virke symmetrisk ved at inntekter beskattes og fradrag gis etter samme effektive skattesats. I den gjeldende utformingen av den norske selskapsskatten er det imidlertid ikke full symmetri siden underskudd ikke kan framføres med rente og fradraget kan bli avskåret ved salg eller opphør. Ved opphør av næring, oppløsning og konkurs kan underskudd i

Tabell 5.1 Effektiv gjennomsnittlig skattesats (EATR) og effektiv marginal skattesats (EMTR) før ev. personskatt. Gjeldende regler for 2014 og et alternativ med redusert sats. Prosent

Formell skattesats	Gjeldende selskapsskatt		Redusert skattesats	
	27 pst.		20 pst.	
	EATR	EMTR	EATR	EMTR
Egenkapital . . . . .	30,0	41,3	22,3	32,2
Gjeld. . . . .	23,4	-2,9	17,3	-1,9
Vektet. . . . .	26,7	25,2	19,8	18,6

Kilde: Utvalget.

det året næringen opphører, riktignok tilbakeføres til det foregående år og året før det, men faller ellers bort. Ved omorganiseringer, som for eksempel fusjoner og fisjoner, kan det fremførbare underskuddet avskjæres dersom utnyttelse av den generelle skatteposisjonen er det overveiende motiv for transaksjonen. Dette har tradisjonelt blant annet vært begrunnet med at skatteposisjoner er knyttet til ett skattesubjekt. Skatteposisjoner kan derfor ikke overføres mellom skattesubjekter, uten særskilt rettslig grunnlag.

Utvalget vil peke på at hensynet til symmetri i selskapsbeskatningen kan tale mot å ha regler som avskjærer retten til fremføring av underskudd i tilfeller der utnytting av skatteposisjonen er motivet for omorganiseringen. På den annen side kan hensynet til å motvirke omgåelser tilsi begrensninger i utnyttelse av skatteposisjon ved omorganiseringer eller opphør. I motsatt fall ville det være sterke insentiver til å legge hobbyvirksomhet og annen virksomhet som ikke er egnet til å gå med overskudd, i skattepliktige selskap i den hensikt å oppnå skattefradrag. Utvalget har vurdert om det på tross av dette kan gjennomføres tiltak for å gjøre selskapsskatten mer symmetrisk. Et tiltak som ville gjøre selskapsskatten mer symmetrisk ved omorganiseringer og som i mindre grad ville åpne for omgåelse, er å tillate tilbakeføring av underskudd som ellers ville falle bort etter reglene i skatteloven § 14-90, mot tidligere års overskudd i samme selskap. Utvalget mener derfor det bør innføres adgang til en slik tilbakeføring av underskudd dersom en viderefører dagens selskapsskatt. Departementet bes i så fall om å utforme et lovforslag om dette.

#### *Valg av virksomhetsform*

Valg av virksomhetsform avhenger av effektiv gjennomsnittsskatt. Etter skattereformen i 2006 er det i stor grad likebehandling på tvers av virksomhetsformer. I noen tilfeller kan gjennomsnittsskatten for aktive aksjonærer bli noe lavere enn for enkeltpersonforetak med tilsvarende inntekt. Det gjelder i første rekke ved lav og moderat arbeidsavkastning. Dette skyldes at aktive aksjonærer kan velge å ta ut arbeidsinntekt og dermed få minstefradrag. Det er videre enkelte forskjeller mellom uttaksbeskatning (for selskap) og løpende beskatning (for enkeltpersonforetak). Løpende beskatning av enkeltpersonforetak gir imidlertid i seg selv ikke høyere skatt over tid enn for aksjonærer som venter med å ta ut utbytte. Det legges

derfor til grunn at gjeldende skattesystem virker rimelig nøytralt på valg av virksomhetsform.

Ved en ensidig reduksjon i skatt på selskapsoverskudd vil gjennomsnittsskatten for avkastning opptjent gjennom selskap relativt sett bli lavere sammenlignet med avkastning opptjent gjennom enkeltpersonforetak. Dette vil øke insentivene til å velge selskap som virksomhetsform. En ensidig reduksjon i selskapsskattesatsen vil også øke insentivene til inntektsskifting, dvs. å ta ut arbeidsavkastning i form av utbytte i stedet for lønn. Utvalget har i kapittel 11 vurdert nærmere hvordan personbeskatningen bør tilpasses redusert selskapsskattesats.

#### *Overskuddsflytting*

Insentivene til overskuddsflytting avhenger av forskjeller i formelle selskapsskattesatser mellom land. Norge har holdt den formelle selskapsskattesatsen uendret på 28 pst. i perioden 1992–2013, men reduserte den til 27 pst. i 2014. I samme periode har mange OECD-land redusert skattesatsen vesentlig, slik at den gjennomsnittlige formelle selskapsskattesatsen i OECD- og EU-området er betydelig redusert, jf. kapittel 4. Den norske selskapsskattesatsen fremstår derfor nå som relativt høy.

Så lenge det finnes land som har lavere skattesats enn Norge, vil selskapene ha insentiver til å flytte overskudd ut av Norge. En reduksjon i skattesats fra 27 pst. til 20 pst. vil ikke fjerne insentivene til overskuddsflytting. En satsreduksjon bør derfor kombineres med målrettede tiltak mot overskuddsflytting. Utvalget ser i kapitlene 7 og 8 nærmere på slike tiltak.

#### *Proveny*

Provenytapet av å redusere selskapsskattesatsen under gjeldende utforming av selskapsskatten anslås til om lag 2,5 mrd. kroner per prosentpoeng. Det er da lagt til grunn at det samlede provenyet fra kraftverk- og petroleumsnæringen er uendret, dvs. at særskatteregimene endres slik at selskapsskattelettelsen i disse sektorene nøytraliseres. Det direkte provenytapet ved å redusere selskapsskatten til 20 pst. kan dermed anslås til om lag 17,5 mrd. kroner. Over tid kan det forventes at deler av provenytapet kan kompenseres blant annet som følge av økte investeringer og økt avlønning av arbeidskraft. De langsiktige virkningene av en reduksjon i selskapsskattesatsen er drøftet nærmere i kapittel 13.

### Oppsummering

En standard selskapsskatt med redusert skattesats fra 27 pst. til 20 pst. vil dempe flere av de uheldige virkningene av selskapsskatten. Redusert sats vil redusere kapitalkostnadene til norske og utenlandske investorer som igjen vil bidra til økte investeringer. Vridningene mellom ulike investeringer som følge av avskrivningssatser som avviker fra de økonomiske korrekte satsene, vil også dempes med en lavere skattesats. Incentivene til å velge gjeldsfinansiering framfor egenkapitalfinansiering vil også bli redusert. Det samme gjelder incentivene til overskuddsflytting.

Gjeldende skattesystem med redusert skattesats vil imidlertid ikke i seg selv kunne hindre overskuddsflytting. Med mindre selskapsskatten fjernes, vil det alltid finnes et land som har lavere skattesats enn Norge. Selv med en betydelig reduksjon av skattesatsen, vil det fortsatt være insentiver til å flytte overskudd til lavskatteland. Utvalget legger derfor til grunn at en eventuell satsreduksjon må suppleres med ytterligere tiltak for å beskytte det norske skattegrunnlaget.

Utvalget vil peke på at en generell redusert skattesats vil føre til at beskatningen av immobile renprofitter også reduseres. Redusert beskatning av immobile renprofitter har ikke virkninger på insentivene til å finansiere i kapital, og vil i stor grad fungere som en ren overføring av skatteproveny fra det offentlige til eierne. Utvalget mener derfor det også bør vurderes å innføre særskilte grunnrenteskatter på immobile renprofitter som ikke alt særbeskattes og mener eksisterende grunnrenteskatter bør økes dersom selskapsskatten senkes.

### 5.3 Selskapsskattemodeller med fradrag for finansieringskostnader

Det generelle prinsippet for nøytral selskapsbeskatning er at skatten må være proporsjonal med bedriftens nåverdi. Dette kan sikres gjennom et skattegrunnlag basert på avkastningen av bedriftens investeringsprosjekter med fradrag for investors finansielle alternativkostnad ved å binde kapital. Siden skattegrunnlaget da tilsvarer nåverdien før skatt, vil staten kun beskatte en andel av nåverdien av prosjektet. Dermed vil prosjekter som er lønnsomme før skatt også være bedriftsøkonomisk lønnsomme etter skatt. Slike skatter som ikke fører til skattemessig motiverte disposisjoner fra bedriftens side, omtales som nøytrale og påvir-

ker ikke spare- og investeringsbeslutningene i samfunnet.

Nøytralt utformede skatter som skjermer investors finansielle alternativkostnad, også kalt kapitalkostnaden, kan konstrueres på ulike måter. Skattegrunnlaget kan for eksempel baseres på bedriftens inn- og utbetalinger. Siden skattegrunnlaget følger prosjektets kontantstrømmer vil skatten være proporsjonal med nåverdien og dermed være nøytral. Indirekte gis det dermed fradrag for finansieringskostnadene. Slike kontantstrømskatter er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.1. Nøytrale skatter kan også utformes ved at det kan gis eksplisitt fradrag for finansieringskostnader knyttet til både gjeld- og egenkapitalfinansiering i overskuddsskatten. Ulike varianter av slike skatter er omtalt i avsnittene 5.3.2 og 5.3.3. En alternativ kontantstrømskatt, en såkalt destinasjonsbasert kontantstrømskatt, som heller ikke påvirker kapitalkostnaden, er omtalt i avsnitt 5.3.4.

En utfordring med skattesystemer som gir fradrag for finansieringskostnadene, og dermed skjermer investors alternativavkastning, er at provenyet vil bli lavt dersom økonomien består av sektorer som ikke genererer avkastning utover investors alternativavkastning, dvs. ekstraordinær avkastning eller såkalt renprofitt. I nøytrale former for selskapsbeskatning er det kilder til renprofitt som gir grunnlag for skatteproveny.

Renprofitt kan oppstå i næringer som utnytter knappe naturressurser (grunnrente), eksempelvis petroleum, vannkraft og frekvensressurser. Det kan også oppstå ekstraordinær avkastning i næringer der enkeltbedrifter har markedsrett. Andre kilder til renprofitt kan være tilgang på arbeidskraft med særskilt kompetanse (så lenge dette ikke reflekteres fullt ut i lønnskostnaden) eller geografisk nærhet til store markeder (så lenge dette ikke reflekteres fullt ut i tomtekostnader). Infrastruktur og næringsklynger kan også gi grunnlag for renprofitt.

Statens inntekter fra nøytrale skatter vil imidlertid også inneholde kompensasjon for statens risikotaking. Ettersom staten tar samme andel av både inntekter og kostnader ved et investeringsprosjekt i et nøytralt skattesystem, vil den totale risikoen ved prosjektet fordeles mellom staten og investoren ved skattesatsen. Jo høyere skattesatsen er, jo større blir det offentlige andel av den totale risiko. Staten fungerer dermed gjennom skattesystemet som en passiv partner og som en investor i kapitalmarkedet på lik linje med andre investorer. Avkastningen fra statens investeringer i markedet gjennom skattesystemet kommer til syne som skatteinntekter til staten. I prosjekter

uten renprofitt er dette imidlertid kompensasjon for statens risikotaking gjennom skattesystemet.

Boks 5.1 oppsummerer ulike begreper i omtalen av virkninger av selskapsskatten.

### 5.3.1 Kontantstrømskatter

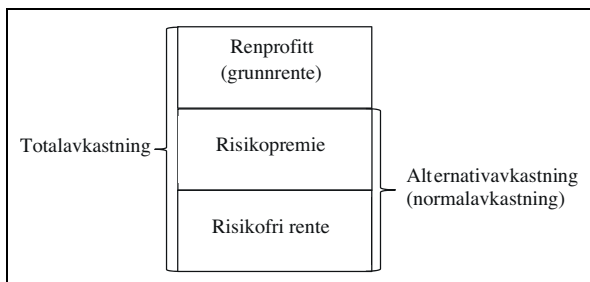
Et alternativ til den tradisjonelle overskuddsskatten er skatt på bedriftens kontantstrøm. I en kontantstrømskatt fastsettes skattegrunnlaget som differansen mellom løpende inn- og utbetalinger. Kontantstrømskatten vil virke som en skatt på

nåverdien av kontantoverskudd. Siden staten skattlegger en *andel* av denne nåverdien, vil bedriften fortsatt ha insentiver til å maksimere overskuddet før skatt. Dersom skatten skal være nøytral, krever det at skattegrunnlaget er sammenfallende med overskuddet bedriften maksimerer.

Den enkleste formen for kontantstrømskatt omtales som R-skatt (realskatt) (Meade, 1978). I dette skattesystemet inkluderes bare reelle, og ikke finansielle, kontantstrømmer i grunnlaget. Skattegrunnlaget er med andre ord kontantstrøm-

#### Boks 5.1 Begreper

I omtale av virkningen av selskapsskatten benyttes ofte begreper som normalavkastning, alternativavkastning, kapitalkostnad, risikopremie, renprofitt og grunnrente. Årsaken til dette er at skattesystemet kan ha ulik virkning på ulike deler av avkastningen i en bedrift (eller på et prosjekt). Totalavkastningen kan dekomponeres på følgende måte:



Figur 5.1 Dekomponering av totalavkastning

*Risikofri rente* tilsvarer den avkastning investor kan oppnå ved å plassere kapital i en risikofri investering. *Risikopremien* er kompensasjonen for å bære risiko. For en veldiversifisert investor skal risikopremien gjenspeile den systematiske risikoen (dvs. den risikoen investor ikke kan diversifisere bort) i det aktuelle prosjektet.

Investors *alternativavkastning* tilsvarer den avkastningen en investor alternativt kunne opp tjent på en investering med tilsvarende risiko i markedet. For en risikofri plassering er alternativavkastningen den risikofrie renten (siden risikopremien er null). For en investering med gitt risiko er alternativ avkastning risikofri rente pluss relevant risikopremie. I mange tilfeller benyttes også begrepet normalavkastning om dette begrepet. I analyser der en ser bort fra

usikkerhet og risiko, samsvarer begrepet normalavkastning med den risikofrie renten.

Investeringens *kapitalkostnad* tilsvarer den marginale investorens alternativavkastning før skatt. Dette tilsvarer den avkastning som investeringen (minst) må oppnå før alle skatter, inkludert selskapsskatt, for at den skal bli ansett som lønnsom. *Finansieringskostnad* er avkastningen som eier eller kreditor krever (etter norsk selskapsskatt, men før eventuelle personskatter på investors hånd). I enkelte tilfeller benyttes også begrepene gjeldskostnad og egenkapitalkostnad.

*Renprofitt, grunnrente eller ekstraordinær avkastning* benyttes om avkastning på en investering utover investors alternativavkastning.

I nøytrale skatter skjermes investors finansielle alternativkostnad ved å binde kapital (alternativavkastningen). I slike skattesystem er det derfor kilder til renprofitt som gir grunnlag for skatteproveny. Så fremt skatten er symmetrisk, vil investoren få fradrag for prosjektets risiko ved at skatten følger proporsjonalt alle økonomiske utfall, både positive og negative. Et skattesystem som behandler under- og overskudd symmetrisk, gir altså implisitt fradrag for risikopremien. Fradraget består av at staten deler all variasjon i inntekt med selskapet. Et nøytralt skattesystem vil dermed også inneholde kompensasjon for statens risikotaking. Siden staten går inn som en passiv partner og investor i kapitalmarkedet på lik linje med andre investorer, vil også skatteinntekten omfatte kompensasjon for denne risikoen. Den totale risikoen ved prosjektet fordeles mellom staten og investoren ved skattesatsen.

men før finansielle strømmer som gjeldsopptak, avdrag, renteutgifter og renteinntekter. Sammenlignet med en standard overskuddsskatt fjernes dermed fradrag for både avskrivninger og rentekostnader, men dette erstattes med direkte utgiftsføring av investeringskostnader og tillegg for inntekter ved salg av realkapital.

Nåverdien av kontantstrømmen angir størrelsen på overskuddet, og er positiv hvis avkastningen på kapitalen i bedriften er større enn alternativ avkastning. Etter denne modellen beskattes derfor bare den ekstraordinære avkastningen. Dersom staten betaler ut eventuell negativ skatt, fungerer staten som en passiv partner ved at staten skyter inn en andel av investeringskostnaden, samtidig som den trekker inn (gjennom skatt) en tilsvarende andel av de fremtidige nettoinntektene som investeringen gir.

Ettersom R-skatten ikke omfatter finansielle kontantstrømmer, likebehandles gjeld og egenkapital på selskapets hånd, og skatten gir isolert sett derfor ikke vridninger i selskapenes valg av finansieringskilde. Skatten blir lagt på investerings egenkapitalavkastning uavhengig av om avkastningen er utdelt som utbytte eller tilbakeholdt og reinvestert. Dersom bedriften reinvesterer den ekstraordinære avkastningen, vil imidlertid selskapet ikke betale selskapsskatt fordi investeringen kommer direkte til fradrag. I praksis kan derfor kontantstrømskatten utsettes inntil avkastningen utdeles til aksjonær, eventuelt holdes tilbake i selskapet ubenyttet.

Under en kontantstrømskatt på reelle strømmer vil selskapene ha sterke insentiver til å kamuflere reelle inntekter som finansinntekter og finansutgifter som reelle utgifter. En kontantstrømskatt som inkluderer finansielle strømmer i skattegrunnlaget, kan dempe disse problemene. Under en slik skatt blir opplåning behandlet som skattbar inntekt, mens tilbakebetaling av både renter og hovedstol er fradragsberettiget. Denne typen kontantstrømskatt omtales som R+F-skatt (Meade, 1978).

Selv om det gis fradrag for renteutgifter, er det symmetrisk behandling av gjeld og egenkapital. Dette skyldes at hovedstolen blir lagt til kontantstrømmen ved låneopptak, men trekkes fra ved tilbakebetaling. Med fradragsberettigete renter og under forutsetning av at lånerenten er lik bedriftens diskonteringsrente, innebærer dette at nåverdien av lånetransaksjonene blir null. I praksis kan R+F-skatten betraktes som forhåndsbetaling av skatt på lånetransaksjoner, der en får tilbake nåverdien av skatten over tid. Dersom lånerenten er forskjellig fra diskonteringsrenten, kan låne-

transaksjonene gi en nåverdi som avviker fra null. Vi kan da betrakte låneopptaket som en form for investeringsprosjekt som overfører likviditet fra en periode til en annen. Kontantstrømmen fra et slikt prosjekt skal behandles som kontantstrømmene fra et realinvesteringsprosjekt. Dermed blir skatten fortsatt nøytral selv om vi trekker inn finanstransaksjoner (Sandmo, 1989). Med andre ord kan forskjellen på en R-skatt og en R+F-skatt betraktes ved at staten går inn som investor i alle realinvesteringer i et selskap under en R-skatt, mens i en R+F-skatt går staten inn som investor i alle investeringer i et selskap (Meade, 1978).

En tredje versjon av kontantstrømskatt er en såkalt S-skatt. Skattegrunnlaget i denne versjonen er netto kontantstrøm fra bedriften til aksjonærene. Innbetalinger fra eierne ved emisjoner mv. eller utbetaling ved tilbakebetaling av aksjekapital mv. blir regnet som henholdsvis inn- og utstrømming. Forholdet mellom en R+F-skatt og en S-skatt er illustrert i boks 5.2 som er basert på Meade-komiteens fremstilling (Meade, 1978). Sammenhengen illustrerer at nettostrømmene ut og inn av selskapet enten må utbetales til aksjonærene eller som skatt. S-skatten skattlegger i praksis kontantstrømmen til egenkapitalen.

En modifisert versjon av R-skatt er den såkalte ressursrenteskatten (RRT-skatt). Forskjellen mellom denne modellen og R-skatten er at eventuelle underskudd ikke blir utbetalt av staten, men blir framført med rente (Garnaut og Ross, 1975). Hovedbegrunnelsen for denne modellen er at staten slipper å betale ut skatteverdien av underskudd i perioder med store investeringer. Hvilken rente som skal legges til grunn ved framføring av underskudd, avhenger av i hvilken grad tapsfradragene er sikre. Hvis skattyter har full sikkerhet for å utnytte tap, skal en risikofri rente benyttes. Når det er usikkert om investor kan utnytte tap, skal fremføringsrenten inneholde et risikopåslag. For skattyter vil variantene være like i nåverdi gitt at fremføringsrenten er satt riktig.

Det norske skattesystemet har enkelte skatter som bygger på det faglige grunnlaget for kontantstrømskattene:

- I grunnrenteskatten på vannkraftanlegg beskattes inntekter fra vannkraftproduksjon fratrukket driftskostnader, avskrivninger og friinntekt mv. med 31 pst. skatt. Dette kommer i tillegg til ordinær selskapsskatt. Avskrivninger kombinert med friinntekt sikrer at investors finansielle alternativkostnad ved å binde kapital skjermes for grunnrenteskatt. Negativ grunnrenteinntekt kan samordnes med positiv grunnrenteinntekt ved andre kraftverk skattyter eier. Dersom

### Boks 5.2 Sammenhengen mellom R-, R+F- og S-skatter

Selskapenes kontantstrøm kan deles inn i ulike komponenter. I det følgende benyttes inndelingen i reelle kontantstrømmer (R), finansielle kontantstrømmer (F), kontantstrømmer til aksjonærene (S) og betaling til skattemyndighetene (T).

Selskapenes kontantstrøm	
Innbetalinger	Utbetalinger
$R_i$ – salgsinntekter	$R_u$ – driftsutgifter
$F_i$ – finansinntekter	$F_u$ – finansutgifter
$S_i$ – mottatt utbytte, aksjesalg mv.	$S_u$ – utbytte, aksjekjøp mv.
$T_i$ – tilbakebetaling av skatt	$T_u$ – skatteutbetalinger
Totale inntekter: $R_i + F_i + S_i + T_i$	Totale kostnader: $R_u + F_u + S_u + T_u$

Tabellen gir grunnlag for å illustrere sammenhengen mellom en R-skatt, R + F-skatt og en S-skatt. I en R-skatt er skattegrunnlaget gitt ved  $(R_i - R_u)$ , i R + F-skatt er det gitt ved  $(R_i - R_u) + (F_i - F_u) = (R_i + F_i) - (R_u + F_u)$ , mens en S-skatt er gitt ved  $(S_u - S_i)$ . Av tabellen ser man at  $(R_i + F_i) - (R_u + F_u) = (S_u - S_i) + (T_u - T_i)$ . Dette innebærer at netto kontantstrøm fra reelle og finansielle transaksjoner må gå enten til fordel for aksjonærene  $(S_u - S_i)$  eller til skattemyndighetene  $(T_u - T_i)$ . Anta for eksempel at kontantstrømmen fra reelle og finansielle kontantstrømmer er 10 mill. kroner og at kontantstrømmen til aksjonærene og skattemyndighetene hver er 5 mill. kroner. Da vil det være ekvivalent om selskapet beskattes 50 pst. av netto reelle og finansielle strømmer (R + F-skatt) eller 100 pst. av netto kontantstrøm til aksjonærene (S-skatt). Sammenhengen mellom skattesatsene som sikrer ekvivalens mellom en R + F-skatt og en S-skatt, er gitt ved:

$$\tau_S = \frac{\tau_{R+F}}{1 - \tau_{R+F}}$$

der  $\tau_S$  er skattesatsen på kontantstrømmen til aksjonærene og  $\tau_{R+F}$  er skattesatsen på de reelle og finansielle strømmene.

Kilde: Meade (1978).

grunnrenteinntekten etter samordning blir negativ, utbetales skatteverdien (fradragsverdien) fra staten. Ettersom alternativavkastningen skjermes, investeringen periodiseres og negativ skatteverdi utbetales, kan grunnrenteskatten på vannkraftanlegg betraktes som en periodisert kontantstrømskatt.

- Særskatten i petroleumbeskatningen bygger på det samme faglige grunnlaget som grunnrenteskatten for vannkraftanlegg, men i petroleumbeskatningen er imidlertid de investeringsbaserte fradragene for høye. Selskapenes andel etter skatt av investeringskostnadene er om lag 12 pst., mens de skulle ha dekket om lag 25 pst. i et nøytralt skattesystem, jf. Prop. 150 LS (2012–2013) Endringer i skatte-, avgifts- og tollvgivinga.
- Gjennom Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) deltar staten økonomisk i petro-

leumsvirksomhet på linje med selskap i utvinningstillatelsen. Statens andel fastsettes særskilt for den enkelte lisens. Ordningen innebærer at staten betaler sin andel av alle investeringer og driftskostnader i utvinningstillatelsen tilsvarende statens økonomiske eierandel. Samtidig får staten på linje med øvrige rettighetshavere en andel av produksjonen og andre inntekter. SDØE er dermed et virkemiddel som har likhetstrekk med en feltspesifikk kontantstrømskatt med en skattesats lik statens eierandel.

#### 5.3.1.1 Virkninger og konsekvenser av en kontantstrømskatt

En kontantstrømskatt fjerner dagens skattefavorisering av gjeld i selskapsskatten ved å behandle gjeld- og egenkapitalfinansierte investeringer likt

på selskapets hånd. I et slikt skattesystem blir bare renprofitt på bedriftens investeringer beskattet. Staten får i tillegg skatteinntekter fra risikopremien på investeringen som vil være en kompensasjon for statens risikotaking. Adgangen til å fradragføre investeringskostnadene umiddelbart medfører at investeringens alternative avkastning er skattefri. Kontantstrømskatten vil dermed isolert sett ikke favorisere verken gjeld eller egenkapitalfinansiering.

Ettersom kontantstrømskatten er en skatt på renprofitt vil den heller ikke virke vridende på marginale investeringsbeslutninger. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter før skatt forblir privatøkonomisk lønnsomme etter skatt. Skatten har derfor ingen effekt på kapitalkostnaden og internrenten etter skatt blir den samme som før skatt. Effektiv skattesats på en marginal investering blir med andre ord null. For egenkapitalfinansierte investeringer vil dermed marginal effektiv skattesats reduseres, mens den øker for gjeldsfinansierte investeringer. Dette skyldes at gjeldskostnaden allerede skjermes under gjeldende selskapsskatt og at driftsmidlene kan avskrives raskere enn faktisk økonomisk levetid tilsier.

Kontantstrømskatter vil påvirke beslutninger som avhenger av bedriftens gjennomsnittsskatt, herunder lokaliseringsbeslutninger for mobile renprofitter. En kontantstrømskatt vil medføre et smalere skattegrunnlag enn en standard selskapsskatt fordi alternativavkastningen skjermes fra beskatning. Med uendret skattesats reduseres dermed effektiv gjennomsnittlig skattesats for egenkapitalfinansierte investeringer sammenlignet med gjeldende selskapsskatt. Redusert gjennomsnittsskatt øker insentivene til å lokalisere investeringer i Norge. For gjeldsfinansierte investeringer vil imidlertid effektiv gjennomsnittsskatt øke noe.

Tabell 5.2 viser de effektive gjennomsnittlige og marginale skattesatsene under en kontant-

strømskatt og gjeldende selskapsskatt. Tabellen gjelder i prinsippet alle kontantstrømskatter som er nevnt i dette avsnittet. Utgangspunktet for beregningen er gjengitt i appendiks 5.2 til dette kapitlet.

Ifølge anslag fra metastudien til De Mooij og Ederveen (2008) vil investeringsnivået øke med 0,8 pst. per prosentpoeng reduksjon i effektiv marginal skattesats, mens investeringene vil øke med 0,65 pst. per prosentpoeng endring i effektiv gjennomsnittlig skattesats. Dersom en legger de effektive skattesatsene i tabell 5.2 til grunn og benytter anslagene fra De Mooij og Ederveen, kan det beregnes en økning i investeringene i Fastlands-Norge på om lag 22 pst. ved en overgang fra gjeldende selskapsskatt til en kontantstrømskatt med skattesats på 27 pst. Metoden gir en indikasjon på virkningene, men må tolkes med varsomhet. Beregningen forutsetter at selskapsskatten fungerer som en kildeskatt.

Omlegging til kontantstrømskatt vil ikke i seg selv påvirke den *formelle*, marginale skattesatsen, og følgelig ikke påvirke insentivene til å flytte overskudd fra Norge til andre land. Dersom skattesatsen økes i en provenynøytral reform, vil insentivene til overskuddsflytting øke.

Nøytralitet i kontantstrømskatter betinger at skattesatsen holdes konstant over tid. Hvis det ligger forventninger om at skattesatsen skal ned, eller en satsreduksjon varsles i forkant, vil bedriftene ha insentiv til å gjøre investeringer i dag for å sikre seg høye skattefradrag, mens inntekten vil bli beskattet til en lavere skattesats.

Siden skattegrunnlaget følger inn- og utstrømninger i grunnlaget trenger en slik skatt ikke tidfesting og verdsettelsesregler, noe som vil være en administrativ forenkling. Det er likevel fortsatt behov for kontroll av inntekts- og kostnadsposter for å sikre at eventuell utbetaling av negativ skatt fra staten gjelder reelle fradrag. I en standard overskuddsskatt kan det argumenteres for at

Tabell 5.2 Effektiv gjennomsnittlig skattesats (EATR) og effektiv marginal skattesats (EMTR) før ev. personskatt. Gjeldende regler for 2014 og kontantstrømskatt

Formell skattesats	Gjeldende selskapsskatt		Kontantstrømskatt	
	EATR	EMTR	EATR	EMTR
	27 pst.		27 pst.	
Egenkapital . . . . .	30,0	41,3	23,6	0
Gjeld . . . . .	23,4	-2,9	23,6	0
Vektet . . . . .	26,7	25,2	23,6	0

Kilde: Utvalget.

investeringer mv. skal inflasjonsjusteres, men med kontantstrømskatt vil dette ikke gjøre seg gjeldende fordi skattegrunnlaget følger de nominelle kontantstrømmene. Overgang til en kontantstrømskatt antas å være administrativt krevende, blant annet ved at det må tas stilling til hvordan en skal behandle eksisterende egenkapital og gjeld.

En kontantstrømskatt der negativ skatt utbetales av staten, vil føre til at skatteinntektene i større grad varierer negativt med investeringene enn gjeldende regler (hvor investeringene kommer til fradrag gradvis gjennom avskrivninger). Skatteinntektene vil isolert sett falle i gode tider med store investeringer og øke i dårlige tider med lave investeringer. Dette kan være uheldig ut fra hensynet til økonomisk stabilitet.

En kontantstrømskatt vil bryte markant med dagens ordinære selskapsskatt i Norge og det som er vanlig internasjonalt. Et slikt modellvalg vil blant annet gi store praktiske utfordringer ved beskatning av grenseoverskridende virksomhet. Eksempelvis kan ulik behandling av inntekter og kostnader mellom land øke omfanget av dobbeltbeskatning og ikke-beskatning. Et slikt modellvalg kan også være krevende å gjennomføre innenfor rammen av dagens skatteavtaler og Norges internasjonale forpliktelser.

### Oppsummering

Selv om kontantstrømskatter likebehandler gjeld og egenkapital på selskapets hånd og har gode egenskaper med hensyn til investeringsinsentivene, løser modellen ikke utfordringene med overskuddsflytting. Samtidig gir modellen store praktiske utfordringer ved grenseoverskridende investeringer. Utvalget vil derfor ikke anbefale å erstatte gjeldende selskapsskatt med en generell og rendyrket kontantstrømskatt.

### 5.3.2 Fradrag for avkastning på egenkapitalen (ACE)

En mye omtalt modell i den internasjonale skattelitteraturen tar utgangspunkt i gjeldende selskapsskatt, men gir i tillegg fradrag for en beregnet finansieringskostand for egenkapitalen i selskapet. En slik modell med «Allowance for Corporate Equity» (ACE) ble første gang foreslått av Institute of Fiscal Studies i 1991 og er siden blitt anbefalt i blant annet Mirrlees' Review (Mirrlees et al., 2011). Fradraget skjermer alternativkostnaden ved å binde egenkapital fra beskatning, i tillegg til at det gis fradrag for gjeldsrenter. I likhet med en kontantstrømskatt vil derfor ACE-modellen være

en skatt på selskapenes renprofitt. Skattegrunnlaget i ACE-modellen er ekvivalent med en R+F-skatt i nåverdi. Siden modellen gir fradrag for både gjeldskostnaden og egenkapitalkostnaden, likebehandles egenkapital og gjeld på selskapets hånd. Fradraget for finansieringskostnadene ved egenkapital fastsettes på bakgrunn av et nærmere fastsatt skjermingsgrunnlag multiplisert med en skjermingsrente (R):

$$ACE_{\text{fradrag}} = ACE_{\text{grunnlag}} * R$$

Utforming av ACE-grunnlaget beskrives nærmere i avsnitt 5.3.2.1, mens skjermingsrenten drøftes i avsnitt 5.3.2.2. I avsnitt 5.3.2.3 gis det en beskrivelse av ACE-modeller i andre land, mens virkninger og konsekvenser av en ACE-modell drøftes i avsnitt 5.3.2.4.

#### 5.3.2.1 Utforming av grunnlaget for et egenkapitalfradrag

Grunnlaget for ACE-fradraget er egenkapitalen i selskapet. ACE-fradraget kan enten beregnes direkte ut fra egenkapitalen eller ut fra aktivasisden til selskapet med fradrag for gjeld. Dersom en tar direkte utgangspunkt i egenkapitalen, kan grunnlaget defineres som innskutt kapital i selskapet til lagt tilbakeholdt overskudd.

For å finne egenkapitalen i det enkelte år kan det tas utgangspunkt i egenkapitalen ved utgangen av året før (grunnlaget for fjorårets ACE-fradrag). Fjorårets grunnlag oppdateres med endringer i netto innskutt egenkapital og fjorårets tilbakeholdte overskudd. Innskutt egenkapital vil typisk være aksjekapital og overkurs, men eventuelle andre former for innskudd av egenkapital må også tas med. Kapitalutvidelser i løpet av året vil øke egenkapitalen. Tilsvarende må grunnlaget reduseres ved tilbakebetaling av innbetalt kapital ved for eksempel nedsetting av aksjekapitalen i selskapet. Selskapets kjøp (og salg) av egne aksjer bør behandles på samme måte som tilbakebetaling av kapital og innskudd av egenkapital.

Beregningen av tilbakeholdt overskudd kan baseres på selskapets skattemessige overskudd. Fra overskuddet må det gjøres fradrag for utdelt utbytte og utlignet selskapsskatt. I tillegg må det korrigeres for konsernbidrag som ikke er fradragberettiget hos utdeler og tilsvarende skattefri hos mottaker. Dette kan oppstå i tilfeller der selskap yter konsernbidrag som overstiger årets overskudd. Videre skal det aktuelle inntektsårets ACE-fradrag legges til i det tilbakeholdte overskuddet. Dette tillegget er nødvendig for at ACE-



grunnlaget skal gjenspeile det samlede tilbakeholdte overskuddet ettersom ACE-fradraget er en del av det samlede overskuddet i bedriften.

Hvis selskapet går med underskudd, må man ta stilling til om underskuddet skal komme til fradrag i grunnlaget for ACE-fradraget i underskuddsåret eller fremføres og fradragføres i år der selskapet går med overskudd. For at metodene skal være ekvivalente må fremføringen skje med rente. Et problem med en slik fremføring er at metoden over tid kan gi et for høyt skjermingsgrunnlag i tilfeller der selskap går konkurs før skjermingsgrunnlaget er nedjustert. Dette kan tale for at skattemessig underskudd kommer til fradrag i underskuddsåret. I så fall må man ved beregningen av tilbakeholdt overskudd i framtidige år legge til benyttet framførbart underskudd. Dette sikrer at ACE-grunnlaget reflekterer akkumulert tilbakeholdt overskudd i selskapet.

I de tilfellene et selskap får negativ egenkapital vil det også reises noen særlige utfordringer. Det må da vurderes om ACE-fradraget skal settes til null eller om selskapet skal få et negativt fradrag i form av en skattepliktig sjablonginntekt. Dersom ACE-fradraget settes til null, kunne en tenke seg at det ble beregnet en sjablonginntekt som ble framført og motregnet i framtidige ACE-fradrag. Imidlertid kan de to metodene gi ulike resultat siden framførbart sjablonginntekt ikke nødvendigvis vil komme til beskatning dersom selskapet går konkurs. Nøytralitetshensyn tilsier derfor at negativ egenkapital medfører et påslag i skattbart overskudd i form av en sjablonginntekt.

Eiendeler som ikke genererer skattepliktig inntekt, bør ikke inngå i ACE-grunnlaget. Når eiendeler ikke gir skattepliktig inntekt, er det heller ikke avkastning å gi fradrag for på disse eiendelene. Dette vil blant annet gjelde eiendeler som omfattes av fritaksmetoden. Etter fritaksmetoden er selskap som hovedregel unntatt fra skatt på utbytte og gevinst på aksjer i selskap hjemmehørende i EØS-området. Fritaksmetoden omfatter også finansielle instrumenter med aksjer som omfattes av fritaksmetoden som underliggende.

Fritaksmetoden sikrer at selskapsoverskudd ikke skattlegges flere ganger i en eierkjede, og da bør heller ikke aksjekapitalen inngå i skjermingsgrunnlaget i flere ledd. Skjermingsgrunnlaget bør derfor reduseres med netto kjøp av aksjer og andre eierandeler (og finansielle instrumenter) som omfattes av fritaksmetoden. Opptjent skattefri avkastning fra slike eiendeler skal likevel inngå i skjermingsgrunnlaget. Dette skyldes at opptjent avkastning overført fra det utenlandske selskapet da blir egenkapital i det norske eierselskapet.

Aksjer i utenlandske selskap som ikke omfattes av fritaksmetoden, bør inngå i skjermingsgrunnlaget. I dette tilfellet vil avkastningen være skattepliktig for det norske selskapet, og innskuddet i det utenlandske selskapet vil ikke inngå i skjermingsgrunnlaget i flere ledd.

Eiendeler som er tilknyttet utenlandske faste driftssteder, genererer i mange tilfeller heller ikke skattepliktige inntekter i Norge som følge av skatteavtaler og burde derfor trekkes fra skjermingsgrunnlaget. EØS-retten kan imidlertid begrense muligheten til å trekke fra eiendeler tilknyttet utenlandske faste driftssteder.

#### *Nærmere om tilpasningsmuligheter*

Innføring av et ACE-fradrag vil gi insentiv til å tilpasse seg slik at skjermingsgrunnlaget (egenkapitalen) blir størst mulig. Regelverket må derfor utformes med sikte på å redusere mulighetene for uheldige tilpasninger. Regelverket må blant annet bidra til at egenkapitalen ikke kan økes gjennom omorganiseringer og endringer av selskapsstrukturer.

Elementer i dagens regelverk vil bidra til å hindre at skjermingsgrunnlaget kan manipuleres. Likvidasjon og oppløsning av selskap utløser som hovedregel beskatning for selskap og aksjonærer. Et selskap kan derfor ikke likvideres og overføres til et nystiftet selskap for å øke skjermingsgrunnlaget uten at ubeskattede midler samtidig skattlegges. Det samme gjelder ved overføring av eiendeler mellom konsernselskap.

I mange tilfeller kan imidlertid omorganiseringer og omdanninger gjennomføres etter reglene om skattefrie fusjoner/fisjoner og reglene om skattefri omdanning. Slike transaksjoner skal gjennomføres med skattemessig kontinuitet. For å unngå at slike transaksjoner gir økt skjermingsgrunnlag må kontinuiteten også omfatte dette grunnlaget.

Et ACE-fradrag kan også øke insentivene til å plassere eiendeler av mer privat art og som hovedsakelig brukes av eierne i selskapet. Dette vil i utgangspunktet øke grunnlaget for å beregne ACE-fradrag. Det må derfor vurderes om det er behov for tiltak for å motvirke at aksjonærer anskaffer eiendeler i selskapet som er ment til privat bruk, og om det er behov for særregler som unntar slike eiendeler fra skjermingsgrunnlaget. Privat konsum i selskap er for øvrig nærmere omtalt i kapittel 11.

Etter innføringen av aksjonærmodellen har lån fra aksjeselskap til personlige aksjonærer økt betydelig. Tall fra Skattedirektoratet viser at lån

fra selskap til personlige aksjonærer har økt fra 6,7 mrd. kroner i 2006 til 20,6 mrd. kroner i 2012. Det antas at dette til en viss grad skyldes tilpasninger for å utsette utbyttebeskatningen (til tross for at det i utgangspunktet ikke skal være skattemessig favorisert). Slike tilpasninger vil imidlertid bli fordelaktig med en ACE-modell. Aksjonæren får da tilgang på midlene samtidig som lånet ikke reduserer skjermingsgrunnlaget. Etter utvalgets forslag i kapittel 11 skal imidlertid lån til personlige aksjonærer eller deres nærstående skattemessig behandles som utbytte.

En måte å øke skjermingsgrunnlaget på kunne være å skyte inn kapital før årsskiftet som ble tilbakebetalt rett etter årsskiftet. Denne problemstillingen oppstår også i dagens aksjonærmodell. En slik oppkapitalisering må imidlertid følge aksjeloven og allmennaksjelovens regler for kapitalutvidelse og kapitalnedsettelse. Det innebærer blant annet at reglene om kreditorvarsel må følges. Dette gjør at slike kapitalutvidelser med påfølgende nedsettelse vil innebære en viss administrativ byrde for selskapene. Kapitalendringene vil være kontrollerbare for ligningsmyndighetene, og kapitalutvidelser med påfølgende nedsettelse rundt årsskiftet for å øke skjermingsgrunnlaget vil kunne bli gjenstand for gjennomskjæring. Etter det utvalget er blitt kjent med, har skattemyndighetene ikke rapportert om problemer med slike tilpasninger etter innføringen av aksjonærmodellen.

#### *Begrense fradraget til ny egenkapital*

Hovedhensikten med et ACE-fradrag er å likebehandle gjeld og egenkapital og styrke investeringsinsentivene. Det er imidlertid ikke nødvendig å gi ACE-fradrag til eksisterende skattemessig balanseført egenkapital for å fjerne favoriseringen av gjeld eller styrke insentivene til å investere. Det vil være tilstrekkelig å gi fradrag for alternativavkastningen for ny egenkapital tilført eller opparbeidet etter innføringen av modellen. Likebehandling sikres blant annet gjennom at omgjøring av gjeld til egenkapital vil kvalifisere til ACE-fradrag. Investor kan med andre ord betale inn ny egenkapital slik at selskapet kan redusere gjelden og samtidig vil skjermingsgrunnlaget øke.

Ved å sette skjermingsgrunnlaget til null for eksisterende egenkapital kan en imidlertid få enkelte tilfeldige utslag avhengig av sammensetningen av selskapets eiendeler på innføringstidspunktet. Dersom selskapet for eksempel har en kontantbeholdning som kort tid etter benyttes til å kjøpe aksjer som omfattes av fritaksmetoden,

skal skjermingsgrunnlaget nedreguleres med økningen i beholdningen av verdipapirer som omfattes av fritaksmetoden. Dette vil i praksis si at selskapet starter med et negativt skjermingsgrunnlag. Motsatt kan et selskap sitte med en beholdning av aksjer som realiseres kort tid etter innføringen av metoden. Dette selskapet oppnår da en økning av skjermingsgrunnlaget tilsvarende kostprisen på de realiserte aksjene.

Dersom skjermingsgrunnlaget settes til null på innføringstidspunktet, vil selskapene videre ha insentiv til å ta ut mest mulig kapital fra selskapet før innføringen av modellen. Denne kapitalen kan skytes inn igjen i selskapet etter at ACE-fradraget er innført. Kapitalen vil da betraktes som ny egenkapital som inngår i grunnlaget for beregningen av ACE-fradraget. En måte å motvirke slike tilpasninger kan være å sette selskapenes egenkapital til null ved starten av det inntektsåret forslaget blir kjent.

Denne løsningen vil uansett medføre at eierne får insentiv til å likvidere og opprette selskap på nytt. Eksisterende, innskutt egenkapital i det likviderte selskapet oppstår da som ny, innskutt egenkapital i det nyopprettede selskapet. Incentivene til denne typen tilpasninger dempes av at investorene vil ha kostnader både knyttet til beskatning i forbindelse med likvidasjonen og til gjennomføringen av likvidasjon og opprettelse av selskap.

Så langt utvalget har klart å avdekke, synes ikke mulighetene for å tilpasse seg å være så høye at en begrensning til ny egenkapital ikke kan vurderes. Flere andre land har innført modeller som avgrenser ACE-fradraget til ny egenkapital, jf. avsnitt 5.3.2.3.

#### *Nærmere om deltakerlignede selskap og utenlandske selskap med begrenset skatteplikt*

Ovenfor er det lagt til grunn at egenkapitalen beregnes som innskutt kapital i selskapet tillagt tilbakeholdt overskudd. Fremstillingen tar utgangspunkt i beregning av egenkapitalen i aksjeselskap og andre selskapsformer som er egne skattesubjekter. Etter utvalgets vurdering kan modellen trolig også tilpasses deltakerlignede selskap, men det oppstår særskilte problemstillinger for utenlandske selskap med begrenset skatteplikt.

Deltakerlignede selskap er ikke egne skattesubjekter. Deltakerne lignedes hver for seg for sin andel av selskapets inntekt. Overskuddet fastsettes som om selskapet var skattyter, og fordeles deretter på deltakerne. Deltakerne skattlegges i tillegg etter deltakermodellen, som bygger på

samme prinsipp som aksjonærmodellen. Avkastning ut over skjerming ekstrabeskattes ved utdeling fra selskapet til personlig deltaker. Etter dagens regler er det derfor nødvendig å beregne personlige deltakeres innskudd i selskapet og utdelinger til personlige deltakere. Dette tilsier at det kan være mulig å beregne egenkapitalen i ansvarlige selskap på lignende måte som skissert for aksjeselskap. En slik modell antas likevel å være administrativt komplisert.

For utenlandske selskap som er begrenset skattepliktig for inntekt fra virksomhet i Norge, oppstår det imidlertid særskilte problemstillinger knyttet til å definere skjermingsgrunnlaget. I slike tilfeller driver det utenlandske selskapet virksomheten direkte gjennom filial. Det opprettes ikke et eget datterselskap i Norge, men den norske filialen er en del av det utenlandske selskapet. Det skytes derfor ikke inn formelle kapitalinnskudd i filialen. Overføringer av kapital fra den norske virksomheten til det utenlandske selskapet skjer heller ikke i form av formelt utbytte eller tilbakebetaling av innbetalt kapital. Dette gjør det vanskelig å fastsette egenkapitalen basert på summen av innskutt kapital og tilbakeholdt overskudd fordi disse størrelsene ikke eksisterer i praksis.

Et alternativ kan være å ta utgangspunkt i verdiene av eiendelene som er knyttet til virksomheten i Norge når egenkapitalen skal fastsettes. Egenkapitalen kan da settes til skattemessige verdier av eiendelene med fradrag for gjeld som skal tilordnes den norske filialen. Disse verdiene vil kunne utledes av (skatte)regnskapet for filialen. Utenlandske selskap som driver norsk virksomhet gjennom filial, er regnskapspliktige og skal utarbeide årsregnskap i henhold til regnskapslovens regler, i tillegg til årsregnskap for det utenlandske selskapet i henhold til hjemstatens regler. Dersom det legges opp til at egenkapitalen beregnes på en annen måte for filialer av utenlandske selskap enn for norske aksjeselskap, oppstår det spørsmål om dette kan være i strid med EØS-avtalen. Dette må i tilfelle utredes nærmere.

#### *Alternativ metode for å beregne egenkapitalen*

Hvis skjermingsgrunnlaget ikke kan tilpasses utenlandske selskap med begrenset skatteplikt uten å komme i konflikt med EØS-avtalen, bør en vurdere en alternativ metode for beregning av skjermingsgrunnlaget for norske selskap. Et slikt alternativ kan være å ta utgangspunkt i skattemessige verdier i selskapet. En slik metode har likhetstrekk med foretaksmodellen for beregning av personinntekt for personlig næringsdrivende i

enkeltpersonforetak. Etter foretaksmodellen gis det fradrag for skjerming ved beregning av personinntekten. Skjermingen skal tilsvare den risikofrie avkastningen av den kapitalen som er investert i selskapet. Ved beregningen av skjermingsgrunnlaget tas det utgangspunkt i de skattemessige verdiene av eiendeler som virker i virksomheten.

Hvis skjermingsgrunnlaget ved innføringen av ACE-fradraget skal ta utgangspunkt i eksisterende kapital, kan egenkapitalen defineres som selskapets skattemessige verdier fradratt gjeld per 1. januar. Denne metoden kan også utformes slik at egenkapitalen settes til null ved innføringen av ACE-fradraget. I innføringsåret må egenkapitalen da beregnes både per 1. januar og 31. desember. Skjermingsgrunnlaget for år 1 settes til endringen egenkapital. I år 2 må egenkapitalen beregnes per 31. desember. Skjermingsgrunnlaget for år 2 vil være skjermingsgrunnlaget for år 1 tillagt endringen av egenkapital i år 2, det vil si differansen mellom egenkapital 31. desember år 2 og egenkapital 31. desember år 1. For å hindre tilpasninger kan skjermingsgrunnlaget, på samme måte som beskrevet ovenfor, ta utgangspunkt i skattemessige verdier ved starten av året forslaget blir kjent.

Tilpasningsmulighetene antas omtrent å bli de samme som nevnt under modellen der en tar direkte utgangspunkt i egenkapitalen.

#### *5.3.2.2 Skjermingsrenten i en ACE-modell*

ACE-fradraget beregnes som en prosentsats (skjermingsrenten) multiplisert med skjermingsgrunnlaget (egenkapitalen). ACE-modellen er i prinsippet ekvivalent med en nøytral kontantstrømskatt når skjermingsrenten er lik renten som framtidige ACE-fradrag diskonteres med. Diskonteringsrenten vil avhenge av graden av risiko knyttet til selskapenes mulighet til å utnytte skatteverdien av ACE-fradraget. Under forutsetning av at investorene har full sikkerhet for skatteverdien av ACE-fradraget, skal diskonteringsrenten fastsettes med utgangspunkt i den risikofrie (nominelle) renten. Dette forutsetter at selskap som går med underskudd enten får utbetalt ACE-fradraget eller får framført fradraget med rente. Investorene må også få utnyttet ACE-fradraget ved konkurs eller avvikling av selskapet. Forutsetningene for at ACE-modellen er nøytral med bruk av risikofri rente er drøftet i boks 5.3.

Mirrlees et al. (2011) argumenterer også for at korrekt rente ved full sikkerhet er risikofri rente og illustrerer dette med et eksempel. Eksempelet er tilpasset norske forhold. Anta at et firma inves-

### Boks 5.3 Verdsettelse av sikre skattefradrag

Det er standard metode i økonomisk analyse at sikre skattefradrag skal verdsettes med en risikofri rente. Dette er vist blant annet i Fane (1987), Myers (1974), Summers (1987) og Bond og Devereux (1995 og 2003). IMF (2012) refererer også til disse resultatene i sine tilrådinger. I det gjeldende norske skattesystemet bygger grunnrenteskatten på vannkraftanlegg, særskatten på petroleum og aksjonærmodellen på disse prinsippene.

I studien «Generalised R-based and S-based taxes under uncertainty» fra 2003 analyserer Bond og Devereux ulike utforminger av nøytrale skattesystem. I henhold til denne publikasjonen vil et ACE-system utformet i tråd med punktene 1.–7. virke nøytralt:

1. Selskapsresultatet (inntekter fratrukket kostnader) skatlegges med en konstant skattesats over tid og uavhengig av om skattegrunnlaget er positivt eller negativt.
2. Det gis et vilkårlig fradrag for avskrivninger.
3. Det gis et årlig fradrag for egenkapitalkostnad (ACE-fradrag) på selskapets egenkapital ved inngangen til skatteåret (dvs. skattemessig restverdi av eiendelene fratrukket gjeld, der skattemessig restverdi er definert som

investeringskostnaden fratrukket den vilkårlige avskrivningen).

4. Det gis fradrag for faktiske gjeldsrenter med rentesats satt på armlengdevilkår.
5. Ved opphør av virksomheten beskattes forskjellen mellom årets markedsverdi av eiendelene og skattemessig restverdi av eiendelene (gevinstbeskatning).
6. Ved konkurs gis *eksisterende aksjonærer* et fradrag tilsvarende skattemessige restverdi av eiendelene ved inngangen til skatteåret fratrukket gjeld.
7. Ved konkurs beskattes ikke skatteverdien av forskjellen mellom markedsverdi og skattemessig restverdi av eiendelene, jf. punkt 5. Dersom selskapet går konkurs, men virksomheten videreføres på nye eieres hånd, skal skattemessig restverdi settes til nåverdien av framtidige kontantstrømmer fra selskapet.

I tillegg forutsettes symmetrisk informasjon og perfekt konkurranse i kredittmarkedene, slik at renprofitten i prosjekter tilfaller aksjonærer og ikke overveltes i kredittmarkedene.

terer 1 mill. kroner i en eiendel som varer evig og som ikke depresierer. I en kontantstrømskatt vil selskapet kunne trekke fra investeringskostnaden på 1 mill. kroner i første periode. Hvis vi antar at inflasjonen er null og at den risikofrie (real-)renten er 2,5 pst., vil ACE-modellen i stedet gi en evig strøm på 25 000 kroner per år. I nåverdi (neddiskontert med 2,5 pst.) gir dette 1 mill. kroner. Hvis ACE-fradraget hadde blitt kalkulert med en høyere rente enn den risikofrie renten, ville nåverdien av ACE-fradraget oversteg verdien av fradraget i en kontantstrømskatt. Konsekvensen av dette hadde vært at avkastningskravet før skatt hadde blitt lavere enn avkastningskravet uten skatt.

Dersom selskapene ikke har full sikkerhet for skatteverdien av ACE-fradraget, skal skjermingsrenten inneholde et risikotillegg. Etter gjeldende regler er det ikke full sikkerhet for alle fradrag i den ordinære selskapskatten. Underskudd framføres ikke med renter, og ved konkurs kan ubenyttet fremførbart underskudd falle bort. Risikoen for ikke å få utnyttet skattefradrag vil variere mellom selskap. En betydelig del av risikoen vil trolig stamme fra sannsynligheten for at selskapet går

konkurs. Denne risikoen vil være reflektert i renten som selskapene kan låne til. En mulighet kunne derfor være å sette skjermingsrenten lik selskapenes langsiktige innlånsrente (Griffith, Hines og Sørensen, 2011).

Imidlertid vil det være administrativt krevende å bruke selskaps-spesifikke lånerenter. Praktiske hensyn tilsier derfor at en må bruke en felles skjermingsrente for alle selskap, selv om dette kan gå ut over modellens nøytralitetssegenskaper. En rimelig tilnærming kan være å benytte gjennomsnittlig rente på selskapsobligasjoner (Griffith, Hines og Sørensen, 2011).

Ved å fastsette et risikotillegg i skjermingsrenten på et ACE-fradrag kan det imidlertid oppstå nye skjevheter. For eksempel kan det lønne seg å øke aksjekapitalen i selskapet og investere i aktiva med lav eller ingen risiko, for eksempel bankinnskudd. Det økte skjermingsfradraget som oppnås ved dette, kan benyttes til å skjerme inntekter fra andre risikable aktiva med høyere avkastning. Dette vil gjøre skjermingen mindre effektiv og kan gi vridninger i investeringsbeslutningene. Dersom dette gjøres i stort omfang, kan dette føre

til vesentlig reduksjon i provenyet fra selskaps-skatte.

Med ACE-modellen vil fradraget for egenkapital fastsettes av myndighetene, mens fradraget for gjeld bestemmes av avtalt rente mellom investor og selskap. Dette gjør at gjeld fremdeles kan bli foretrukken finansieringskilde i interessefelleskap. For å hindre dette har utvalget vurdert en modell der fradraget for gjeldsfinansiering også fastsettes av myndighetene (en såkalt ACC-modell). Denne modellen er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.3.

### 5.3.2.3 ACE-modeller i andre land

#### Belgia

Belgia har i utgangspunktet en tradisjonell selskapskatt, der selskapenes inntekter fratrukket kostnader, inkludert renter, beskattes. Fra og med skatteåret 2007 gir Belgia et eget fradrag for risikokapital. Fradraget fastsettes som en beregnet rentekostnad på justert egenkapital, og gjelder for selskap hjemmehørende i Belgia eller utenlandske selskap med fast driftssted i Belgia. Det gjelder ikke belgiske enkeltpersonforetak. Fradraget gjør at gjeld og egenkapital kan anses for å være skattemessig likebehandlet. Den belgiske selskapskatten ligner dermed på den teoretiske ACE-modellen.

Utgangspunktet for det belgiske ACE-fradraget er egenkapitalen i åpningsbalansen for skatteåret. Dette består av innskutt egenkapital, overkursfond, urealiserte verdiendringer, reserver, tilbakeholdt overskudd og kapitalsubsidiar. Denne egenkapitalen blir imidlertid justert for å unngå misbruk og doble fradrag. Et hensyn i utformingen av det belgiske skattesystemet har vært at bare eiendeler som genererer skattbar inntekt, skal få fradrag for risikokapital. Følgende elementer trekkes fra egenkapitalen:

- netto finansiell verdi av egne aksjer og andre aksjer bokført som finansielle eiendeler
- netto finansiell verdi av aksjer utstedt av investeringsselskap, der inntekt faller inn under belgisk fritaksmetode
- netto bokført verdi av faste driftsmidler som urimelig overstiger forretningsmessige behov
- netto bokført verdi av faste driftsmidler som holdes som investeringseiendel og som ikke vil generere periodiske inntekter
- bokført verdi av eiendom brukt av direktører eller deres ektefeller og barn og bokført verdi av passive eiendeler (kunst, smykker og samleobjekter)

- skattefri urealisert verdistigning, kapitalsubsidiar og skattekreditter for forskning og utvikling

Opprinnelig ble også ACE-grunnlaget nedjustert for netto egenkapital allokert til utenlandske faste driftssteder (også utenlandsk eiendom) der inntekt unntas beskatning som følge av en skatteavtale. I den såkalte Argenta Spaarbank-dommen av 4. juli 2013 kom imidlertid EU-domstolen til at nedjustering for netto egenkapital allokert til utenlandske faste driftssteder i EØS-området var i strid med retten til fri etablering. Som følge av dette fjernet Belgia fra og med inntektsåret 2014 nedjusteringen for utenlandske driftssteder i land som Belgia har skatteavtale med. I stedet skal nå korreksjonen skje i selve ACE-fradraget. For EØS-land skal ACE-fradraget nedjusteres med det laveste av resultatet i det utenlandske faste driftsstedet eller ACE-fradraget som stammer fra det utenlandske faste driftsstedet. I praksis betyr dette at utenlandske faste driftssteder fortsatt ikke gir ACE-fradrag dersom overskuddet overstiger ACE-fradraget stammende fra det utenlandske driftsstedet. Dersom overskuddet er lavere enn ACE-fradraget, økes ACE-fradraget for det belgiske selskapet med differansen mellom ACE-fradraget og overskuddet stammende fra det faste driftsstedet.

ACE-fradraget beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlig rente på 10 års statsobligasjoner i månedene juli, august og september to år før skatteåret. Det legges på et halvt prosentpoeng for små og mellomstore bedrifter. Det er fastlagt et rentetak på 6,5 pst., og renten kan ikke endres med mer enn ett prosentpoeng fra ett år til det andre. For skatteåret 2014 er normrenten fastsatt til 2,742 pst., mens den er 3,242 pst. for små og mellomstore bedrifter. I prinsippet betraktes dermed bedriftens egenkapital skattemessig som gjeld med samme årlige rente som en 10 års statsobligasjon. Tidligere var det anledning til å framføre ubenyttet ACE-fradrag sju år fram i tid. Regelen ble endret fra og med inntektsåret 2013 slik at det ikke lenger mulig å framføre nye opptjente ubenyttede fradrag. Dette har redusert modellens nøytralitetssegenskaper.

Belgia introduserte fradrag for risikokapital dels for å tiltrekke nye egenkapitalfinansierte investeringer og dels for å beholde de såkalte internasjonale koordinasjonssentrene. Slike koordinasjonssentre innebærer at flernasjonale selskap samlokaliserte enkelte konsernaktiviteter (finansiering, skattehåndtering mv.) og har siden 1982 vært begunstiget i det belgiske skatteregi-

met. Belgia ble imidlertid tvunget til å avvikle de gunstige skattefordelene for disse koordinasjons-sentrene etter at Europakommisjonen fant at det tidligere regimet innebar ulovlig statsstøtte til disse sentrene.

En studie av Princen (2012) viser at egenkapitalandelen har økt signifikant etter introduksjonen av fradraget for risikokapital. Princen viser at gjeldsgraden har falt med om lag 2 til 7 pst. etter introduksjonen av ACE-fradraget. Analysen viser også at større selskap erfarer en høyere effekt av ACE-fradraget enn små og mellomstore selskap.

### Italia

#### *ACE-modell I (2011-)*

Italia innførte et fradrag for egenkapital i 2011 under betegnelsen støtte til økonomisk vekst, «Aiuto alla Crescita Economica». Formålet var å stimulere egenkapitalfinansieringen av selskap. Dette fradraget tilsvarer fradrag for egenkapital under ACE-modellen og har likhetstrekk med det belgiske fradraget. Det italienske ACE-fradraget beregnes for nye investeringer finansiert med egenkapital.

ACE-fradraget tillater selskap hjemmehørende i Italia og utenlandske selskap med fast driftssted i Italia å trekke fra et beløp beregnet som en prosent av egenkapital oppstått etter 2010. Ny egenkapital er definert som summen av positive og negative endringer i bestemte tilfeller:

- *Kontantbidrag*: Dette inkluderer ikke bare kontanter, men også ubetinget ettergivelse av aksjonærgjeld (inkludert omgjøring av konvertible obligasjoner til aksjekapital) og motregning i finansielle fordringer ved økning i aksjekapitalen.
- *Tilbakeholdt overskudd*: Dette omfatter alt overskudd som ikke er utdelt og inkluderer også midler benyttet til dekning av tap. Tilbakeholdt overskudd må være «tilgjengelig» for å kvalifisere for ACE-fradrag. Slike midler anses ikke for å være «tilgjengelig» dersom de stammer fra endringer i verdsetting av investeringer eller urealiserte verdiendringer, dersom de ikke kan utdeles eller dersom de ikke kan brukes til å øke aksjekapitalen eller dekke tap.
- *Utdeling til aksjonærer*: Denne kategorien omfatter endringer i egenkapital som følge av tilbakekjøp og salg av egne aksjer.

I tillegg er det egne regler for å hindre utnyttelse av regelverket. Dette omfatter blant annet justering for kontantbidrag fra nærstående, kjøp og salg av aksjer i nærstående selskap og lån og

andre finansielle instrumenter til nærstående parter.

For årene 2011, 2012 og 2013 ble fradraget satt til 3 pst. av den nye egenkapitalen. For 2014 er renten satt 4 pst., og for 2015 og 2016 skal den være henholdsvis 4,5 pst. og 4,75 pst. Det var planlagt at prosentsatsen skulle fastsettes årlig av det italienske finansdepartementet på grunnlag av gjennomsnittlig avkastning på italienske statsobligasjoner, tillagt et risikotillegg på 3 pst., men iverksetting av denne metoden er utsatt til 2017. Ubenyttet ACE-fradrag kan framføres uendelig.

#### *ACE-modell II (1997–2003)*

Italia hadde en variant av ACE-modellen i selskapsbeskatningen i perioden 1997 til 2003. Denne varianten av ACE-modellen var kjennetegnet ved at beregnet egenkapitalkostnad ikke kunne trekkes fra, men ble i stedet skattlagt med redusert skattesats. Redusert sats kunne bare benyttes for beregnede kostnader knyttet til ny egenkapital. I praksis ble dermed alternativavkastningen på ny egenkapital og tilbakeholdt overskudd skattlagt med lav sats, mens renprofitten eller grunnrenten ble beskattet med høyere sats.

Grunnlaget for å beregne egenkapitalkostnaden var i utgangspunktet bokført verdi av ny egenkapital. Ny egenkapital skulle reflektere ny utstedt egenkapital og tilbakeholdt overskudd. Dette ble fastsatt som endringer i bokført kapitalbeholdning etter reformdato, fratrukket økning i lån til datterselskap, lån til morselskapet og andre investeringer holdt som faste eiendeler i selskapet. Grunnlaget ble imidlertid satt til 120 pst. av bokført verdi i 2000 og 140 pst. av bokført verdi i 2001. Normrenten var 7 pst. fra 1997 til 2000 og deretter 6 pst. fram til 2003.

Beregnet egenkapitalkostnad ble skattlagt med en skattesats på 19 pst. i stedet for den generelle skattesatsen som var 37 pst. på reformtidspunktet. I 2001 ble den generelle skattesatsen redusert til 36 pst. og ytterligere redusert til 34 pst. i 2003. For å kunne benytte den lave satsen på beregnet egenkapitalkostnad var det opprinnelig et krav om at selskapets gjennomsnittsskatt ikke kunne bli lavere enn 27 pst. Denne restriksjonen ble imidlertid fjernet i 2001. Ubenyttet grunnlag kunne framføres opp til fem år i de tilfeller selskapene ikke kunne dra fordel av lavere skattesats.

Samtidig med at en innførte ACE i selskaps-skatten på statsnivå, ble det gjort endringer i skatten på lokalt nivå som trakk i motsatt retning. Det

ble introdusert kildebasert merverdiavgift på 4,25 pst. Denne skatten utligner også forskjeller mellom gjeld og egenkapital, men ved å fjerne rentefradrag. Skatten ligner en CBIT, med den forskjell at kildebasert merverdiavgift også skattlegger lønnsinntekt.

Det italienske systemet blandet dermed sammen både en variant av ACE og en variant av CBIT. Samtidig ble parametere i systemet endret flere ganger i perioden. Teoretiske og empiriske analyser har derfor vært vanskelig å gjennomføre (Klemm, 2006). Flere studier viser imidlertid at egenkapitalandelen økte som følge av reformen. Videre beskriver flere studier at det først og fremst var store og lønnsomme selskap som utstedte ny egenkapital i perioden og dermed dro fordeler av systemet. Det er imidlertid ikke gjennomført komparative studier om det nye systemet bidro til økt kapitalutstedelse sammenlignet med utstedelser før reformen.

Dette systemet med redusert sats for alternativavkastningen ble fjernet i 2004 samtidig som selskapskatten ble redusert til 33 pst.

#### *Brasil*

Brasil har hatt et skattesystem basert på ACE-modellen siden 1996. I motsetning til andre ACE-varianter åpner den brasilianske modellen for et ACE-fradrag hvis det utbetales til aksjonærene, men ikke hvis det holdes tilbake i selskapet. Effektene av systemet er derfor forskjellig fra standard ACE-system. For selskap som normalt betaler ut utbytte over maksimalt fradrag har systemet samme egenskaper som en standard ACE-modell. For selskap som normalt betaler utbytte under maksimalt fradrag, gir systemet i praksis skattemessig fradrag for utbytte.

Med fravær av transaksjonskostnader ville restriksjonen på fradraget ikke ha særlig effekt. Selskap som ønsker å utbetale et lavere beløp enn fradraget, ville i så fall kunne betale ut utbytte tilsvarende maksimalt fradrag, for så å hente inn beløpet på nytt i kapitalmarkedene. I praksis kan imidlertid transaksjonskostnadene ved å utstede ny kapital være betydelig. Enkelte selskap vil derfor ikke kunne trekke fra det fulle fradraget (Klemm, 2006).

Klemm (2006) viser i en studie av det brasilianske systemet at svært få selskap hadde dividender som oversteg fradraget for egenkapital. I praksis virker dermed det brasilianske systemet ikke som en ACE-modell, men som en modell med fradrag for utbytte. I likhet med en ACE-modell virker også fradrag for utbytte nøytralt mellom gjeld og

egenkapital som kilder til å finansiere nye investeringer. En ville derfor vente endringer i kapitalstrukturen med innføring av dette systemet. Data viser imidlertid ikke signifikante effekter på kapitalstrukturen. Samtidig ville en også i et slikt system vente en økning i utbyttebetalinger. Data bekrefter denne antagelsen.

#### *Kroatia*

Kroatia hadde et skattesystem basert på ACE-modellen i perioden 1994–2000. I utgangspunktet baserte det kroatisk skattesystem seg på balansen for å finne fram til grunnlaget for selskapskatten (i motsetning til resultatregnskapet i Norge). Resultatet for regnskapsperioden ble beregnet som endringer i egenkapitalverdien fratrukket ny innskutt egenkapital og tillagt utbytte. I tillegg ble det foretatt visse justeringer for å komme fram til skattemessig resultat. Det ble deretter gitt et fradrag for egenkapitalkostnad (ACE) som ble beregnet med en rente av bokført verdi på egenkapitalen. Renten ble satt til 5 pst. pluss inflasjon i industrielle produktpriser. Negativt skattegrunnlag kunne framføres med samme rente som ACE-fradraget opp til fem år. Skattesatsen var 35 pst.

Keen og King (2002) gjennomgår Kroatiens erfaringer med ACE-modellen. De konkluderer med at dette systemet hadde mange attraktive egenskaper ved at det skjermet alternativavkastningen fra beskatning, samtidig som det skapte om lag samme proveny som andel av bruttonasjonalprodukt sammenlignet med de fleste andre skattesystem. Keen og King viser til at det ikke ble gitt noen klare begrunnelser for hvorfor Kroatia valgte å forlate ACE-systemet i 2000. Det var likevel enkelte innvendinger i den politiske debatten forut for avviklingen. Blant annet ble systemet kritisert for å favorisere kapitalintensive framfor arbeidsintensive bedrifter og for å gi fordeler til store statlige og tidligere statlige bedrifter med overvurderte eiendeler. Keen og King viser til at ingen av disse kritikkene var særlig gode og oppsummerer med at ACE-systemet fungerte i praksis.

#### *Østerrike*

Østerrike hadde et ACE-basert skattesystem i perioden 2000 til 2004 som hadde flere likheter med den italienske varianten i perioden 1997–2003. Det østerrikske ACE-systemet baserte seg også på bokført verdi av *ny* egenkapital, der det ble beregnet en egenkapitalkostnad ut fra renter

på statsobligasjoner med et tillegg på 0,8 prosentpoeng. Denne egenkapitalkostnaden ble skattlagt med en lav sats på 25 pst. i stedet for 34 pst. som var alminnelig selskapsskattesats. Det østerrikske systemet hadde dermed også et system med lavere skatt på alternativavkastningen (25 pst.) enn på renprofitt og grunnrente (34 pst.).

De Mooij og Devereux (2008) gir en nærmere beskrivelse av det østerrikske ACE-systemet, men påpeker at en ikke kjenner til studier som forsøker å beskrive virkningene av dette skattesystemet.

#### Latvia

I perioden 2009 til og med 2013 ga Latvia et fradrag for rentekostnad på tilbakeholdt overskudd. Selskapet kunne kreve et årlig fradrag tilsvarende akkumulert tilbakeholdt overskudd fra og med 2009 multiplisert med en rente fastsatt av den latviske sentralbanken. Renten tilsvarte gjennomsnittlig rente på lån utstedt til ikke-finansielle foretak i skatteåret. Rentesatsen var 5,05 pst. i 2010, 4,37 pst. i 2011 og 3,93 pst. i 2012.

#### Luxemburg

Luxemburg fikk ny regjering 4. desember 2013 og i regjeringsplattformen varsles flere tiltak på skattemrådet for å opprettholde Luxemburg som et attraktivt sted for internasjonal aktivitet, særlig hovedkvarter for internasjonale konsern. Blant annet foreslås det å innføre et fradrag for egenkapitalkostnad for å oppmuntre egenkapitalfinansiering av investeringer. Det er foreløpig ikke fremmet forslag om dette.

#### 5.3.2.4 Virkninger og konsekvenser av en ACE-modell

##### Beskatning av alternativavkastning på personlig hånd

ACE-fradraget innebærer at det gis fradrag for kostnaden ved å binde kapital på *selskapets* hånd. I dag skjermes kostnaden på *eierens* hånd gjennom aksjonærmodellens skjermingsfradrag. Dersom en ønsker å skattlegge alternativavkastningen av kapitalen for norske investorer, må skattesystemet tilpasses slik at den i stedet blir beskattet på personlig hånd. Det finnes ulike metoder å gjøre dette på. Beskatning av alternativavkastningen på personlig hånd vil ikke rukke ved at egenkapital og gjeld likebehandles på selskapets hånd. For utenlandske investorer vil imidlertid norsk beskatning av alternativavkastningen opphøre.

En ACE-modell med full utbytte- og gevinstbeskatning hos eierne flytter skatt på alternativavkastningen over til personlige norske eiere. Ved å erstatte selskapsskatten (kildeskatt) med en tilsvarende beskatning på personlig hånd (residensskatt) vil en oppnå en mer konsekvent residensbeskatning i det norske skattesystemet. Da vil norske investorers avkastningskrav før skatt ovenfor norske selskap reduseres sammenlignet med dagens selskapsskatt. Årsaken er at alternativavkastningen fra utenlandske investeringer som etter dagens skatteregler kan få lav effektiv skatt gjennom fritaksmetoden og aksjonærmodellen, nå blir beskattet på personlig hånd. Samtidig fjernes selskapsskattens virkning som kildeskatt. Samlet gjør dette at avkastningskravet norske investorer stiller overfor norske selskap, blir redusert.

Det kunne også vurderes å innføre en gjennomgående skjerming av alternativavkastningen på investeringer i selskapssektoren, dvs. også på personlig hånd i Norge. En slik modell er i tråd med anbefalinger i Mirrlees' Review (Mirrlees et al., 2011). I så fall må skjermingsfradraget i aksjonærmodellen beholdes. Da bør imidlertid også alternativavkastningen av investeringer utenfor selskapsskatten også skjermes for beskatning. I motsatt fall vil skattesystemet virke vridende mellom ulike kapitalplasseringer. For eksempel ville alternativavkastningen fra investeringer i aksjer ikke bli beskattet, mens alternativavkastningen fra låneinstrumenter ville blitt beskattet. For å motvirke denne vridningen kan aksjonærmodellen utvides til også å omfatte blant annet andre finansielle instrumenter. I praksis vil dette innebære at en på personlig hånd avvikler skatteplikt for alle finansielle inntekter, herunder renter. Symmetrihensyn tilsier i så fall at en også fjerner rentefradraget for personer. Det oppstår da et spørsmål hvordan en skal behandle renteutgifter for personlig næringsdrivende. En slik modell vil trolig være krevende å iverksette i praksis.

Utvalget legger til grunn at et ACE-fradrag på selskapets hånd i kombinasjon med beskatning av alternativavkastningen på personlig hånd vil redusere kapitalkostnaden for norske investorer sammenlignet med dagens regler. Samlet sett mener utvalget at alternativavkastningen bør beskattes på personlig hånd for norske investorer dersom det innføres en ACE-modell i selskapsbeskatningen. Skattleggingen på personlig hånd kan utformes på ulike måter. Dette er beskrevet nærmere nedenfor.



*Likebehandling av gjeld og egenkapital*

En ACE-modell vil innebære at selskapet får et fradrag for finansieringskostnadene ved egenkapital på linje med fradraget for fremmedkapitalen (rentefradraget). På den måten skjermes alternativavkastningen av både egenkapital og gjeld for beskatning på selskapets hånd. Dette skal i prinsippet føre til likebehandling av ulike finansieringskilder. Siden også tilbakeholdt overskudd inngår som en del av ACE-grunnlaget, vil modellen sikre full finansieringsnøytralitet på selskapets hånd. Selskapet vil i en nøytral ACE-modell være indifferent mellom å finansiere prosjekter med gjeld, ny egenkapital eller tilbakeholdt overskudd.

For *innenlandske aksjonærer* kan imidlertid ACE-modellen kombinert med en fjerning av aksjonærmodellen gi vridning i favør av finansiering med tilbakeholdt overskudd når en tar hensyn til eierbeskatningen. Avkastning på eiers hånd vil først bli skattlagt ved uttak eller realisasjon gjennom gevinst- og utbyttebeskatningen. Ved å finansiere investeringer med tilbakeholdt overskudd i selskapet kan eier dermed rentefritt utsette beskatningen. Denne skattekreditten gjør at tilbakeholdt overskudd kan bli foretrukket finansieringskilde, og kan føre til at kapital låses inne i selskapssektoren istedenfor å bli anvendt der den kaster mest av seg. Tilsvarende vil også kunne gjelde for *utenlandske aksjonærer*. Renteinntekter blir normalt skattlagt løpende i investors hjemland, mens skatt på opptjent egenkapital gjerne først blir skattlagt når overskuddet er tilbakeført til hjemlandet eller fritatt gjennom fritaksmetoder for aksjeinntekter. Dermed kan tilbakeholdt overskudd bli foretrukket finansieringskilde også for utenlandske aksjonærer.

Utvalget har vurdert løsninger for å begrense insentivene til innlåsing for norske personlige aksjonærer. En mulighet er å tilordne beregnet risikofri avkastning på akkumulert tilbakeholdt overskudd i selskapet til hver enkelt investor (ut fra eierandel) som et årlig inntektstillegg, og skattlegge inntektstillegget som andre kapitalinntekter. I praksis virker et slikt inntektstillegg som beskatning av renteinntekten knyttet til det tilbakeholdte overskuddet og skal dermed oppheve rentefordelen av utsatt skatt på tilbakeholdt overskudd.

En metode for å beregne et skattetillegg på personlig hånd kan baseres på ACE-fradraget. Selskapet trekker da fra ACE-fradraget for å fastsette sitt skattepliktige overskudd, mens skatteverdien av det samme ACE-fradraget (ut fra eierandel) overføres til eier som et skattetillegg. Tillegget på

personlig hånd må korrigeres for at det betales utbytteskatt ved utdeling fra selskapet. På samme måte som skjermingsfradraget kan det legges til grunn at skattetillegget gis til eier per 31.12 i inntektsåret. Når skatteverdien av ACE-fradraget overføres eier, bør skjermingsfradraget i aksjonærmodellen bestå. Uten skjermingsfradraget vil skattetillegget kombinert med den ordinære utbytteskatten ved uttak eller realisasjon medføre dobbeltbeskatning av alternativavkastningen. En slik dobbeltbeskatning vil gi et skattemessig insentiv til å trekke kapitalen ut av selskapet og investere den utenfor selskapssektoren.<sup>1</sup> Det legges ikke opp til å tilordne negativt ACE-fradrag (dvs. tillegg) på selskapets hånd på personlig hånd.

Metoden der et skattetillegg tilsvarende ACE-fradraget overføres på personlig hånd, er ekvivalent med en beregnet kapitalinntektsskatt på tilbakeholdt overskudd samt en justert utbytte- og gevinstbeskatning på overnormal avkastning på personlig hånd. Skjermingsgrunnlaget blir som i dag beregnet med utgangspunkt i innskutt egenkapital, men grunnlaget økes med den beregnede kapitalinntektsskatten på tilbakeholdt overskudd. Systemet kan dermed ses på som en reform av aksjonærmodellen. Modeller for å integrere ACE-modellen i personbeskatningen er nærmere beskrevet i eget appendiks 5.1.

En praktisk utfordring ved modellen er at det beregnede skattetillegget vil utløse skatteplikt på personlig hånd uavhengig av om det foreligger realisert utbytte eller gevinst fra selskapet. For å bøte på denne mulige likviditetsutfordringen er det vurdert om en kunne stilt krav om utdeling av utbytte fra selskapet i samme størrelsesorden som tilordnet skattetillegg. Utvalget har imidlertid kommet til at dette vil være et for inngripende virkemiddel i selskapenes disposisjon av overskudd.

Utvalget har videre vurdert om det vil være mulig å framføre skattetillegget, slik at det først kommer til beskatning når det utbetales utbytte eller realiseres gevinst. Det kan da legges til grunn at skatten på det framførte skattetillegget ikke overstiger utbyttet i det aktuelle inntektsåret. Dersom skatten skulle være høyere enn utbyttet, vil gjenstående skatt bli framført med rente til beskatning i senere inntektsår. Ved realisasjon må hele gjenstående skattetillegg knyttet til aksjen

<sup>1</sup> ACE-fradraget omfatter også avkastning på innskutt egenkapital. Dette beskattes imidlertid gjennom en ordinær utbytteskatt. For å unngå dobbeltbeskatning av innskutt egenkapital må derfor skjermingsmetoden videreføres. Skjermingsfradraget skjermes avkastningen på innskutt egenkapital i utbytteskatten.

komme til beskatning. Utvalget vil anbefale denne tilnærmingen hvis en ønsker å motvirke likviditetsutfordringen ved innføring av skattetillegg.

I tillegg oppstår det et problem i konsernforhold. Siden skattetillegget skal tilordnes personlige eiere, kan det bli administrativt krevende for skattemyndighetene å finne fram til den «ultimate» eieren når selskap inngår i kompliserte konsernstrukturer.

En svakhet med metodene beskrevet ovenfor, er at skattetilleggene (kapitalinntektsskatten) ikke kan tilordnes utenlandske eiere. Utvalget legger heller ikke opp til at det skal tilordnes et skattetillegg for norske investorers investeringer i utenlandske selskap (siden disse normalt ikke får ACE-fradrag). I dette tilfellet bør det gjelde en ordinær utbytteskatt uten skjerming. Ved at man ikke tilordner inntektstillegg for utenlandske selskapet kan det imidlertid oppstå insentiver og muligheter til å legge eierskap i norske selskap via et utenlandsk selskap i stedet for å eie direkte i Norge. På den måten kan norske investorer unngå inntektstillegget ved eierskap i norske selskap.

Utvalget har også vurdert en alternativ modell. Denne modellen innebærer at en beregner gjennomsnittlig avkastning over eiertiden og forsøker å redusere skattefordelen av utsatt beskatning av tilbakeholdt overskudd ved å oppjustere skatt ved realisasjon med en justeringsfaktor basert på den gjennomsnittlige avkastningen. Modellen legger til grunn at avkastningen oppstår jevnt over eierperioden. Modellen vil kunne utligne fordelene ved å holde tilbake overskudd i selskapet så lenge gjennomsnittlig avkastning i selskapet etter skatt er lik alternativavkastningen og avkastningen fordeles jevnt over tid. I praksis vil denne modellen bare kunne redusere insentivene til å finansiere prosjekter med tilbakeholdt overskudd. Det vises til nærmere omtale i appendiks 5.1.

Utvalget mener at et ACE-fradrag på selskaps hånd ideelt sett bør kombineres med et skattetillegg på personlig hånd for å hindre innlåsing av kapital, men ser at det kan være administrativt utfordrende. For å unngå likviditetseffekter av beskatning av urealiserte gevinster anbefaler utvalget at tillegget på personlig hånd først ev. kommer til betaling i år det betales utbytte.

#### Investeringsinsentiver

Ved å gi et fradrag for finansieringskostnadene både for gjeld og for egenkapital, vil ACE-modellen ikke skattlegge en investering som gir avkastning akkurat lik finansieringskostnadene. En korrekt utformet ACE-modell er dermed nøytral med hensyn på marginale investeringsbeslutninger. Det innebærer at skatten ikke vil påvirke størrelsen på investeringene.

Sammenlignet med dagens selskapsskatt vil avkastningskravet til utenlandske investorer i en ACE-modell reduseres fordi kostnaden ved å binde egenkapital skjermes på selskapets hånd. Samtidig kan ACE-modellen redusere avkastningskravet fra norske investorer, jf. drøftelse ovenfor. Samlet sett vil dermed en omlegging fra ordinær selskapsskatt til en ACE-modell gi økte realinvesteringer i Norge. Beregningene i tabell 5.3 illustrerer de effektive skattene i en korrekt utformet ACE-modell, der satsen er fastsatt slik at provenytapet er i samme størrelsesorden som en reduksjon i selskapsskatten fra 27 pst. til 20 pst. Satsen i et skattesystem med ACE-fradrag er under disse forutsetningene beregnet til 24 pst.

Tabellen viser at den effektive marginale skattesatsen ved egenkapitalfinansiering faller betydelig med en ACE-modell sammenlignet med gjeldende selskapsskatt. For den effektive gjennomsnittlige skattesatsen er imidlertid utslagene min-

Tabell 5.3 Effektiv gjennomsnittlig skattesats (EATR) og effektiv marginal skattesats (EMTR) før ev. personskatt. Gjeldende regler for 2014 og ACE-modellen. Prosent

Formell skattesats	Gjeldende selskapsskatt		ACE-modell	
	20 pst.		24 pst. <sup>1</sup>	
	EATR	EMTR	EATR	EMTR
Egenkapital.....	22,3	32,2	21,0	0
Gjeld.....	17,3	-1,9	21,0	0
Vektet.....	19,8	18,6	21,0	0

<sup>1</sup> Det er lagt til grunn en realrente på 2,5 pst. og en inflasjon på 2,5 pst. i beregningen av den skattesatsen som gir samme provenytap som en reduksjon i selskapsskatten fra 27 pst. til 20 pst.

Kilde: Utvalget.

dre. Det er heller ikke unaturlig siden modellene er forutsatt å være om lag provenymessig like.

Ifølge De Mooij og Ederveen (2008) kan det antas at investeringsnivået øker med 0,8 pst. per prosentpoeng nedgang i effektiv marginal skattesats, mens investeringene øker med 0,65 pst. per prosentpoeng nedgang i effektiv gjennomsnittlig skattesats. Dersom en legger virkningene på effektiv marginal skattesats og effektiv gjennomsnittlig skattesats i tabell 5.3 til grunn, kan det med denne modellen beregnes en økning på investeringene i Norge på hele 23,9 pst. ved en overgang fra gjeldende selskapsskatt med skattesats 27 pst. til en ACE-modell med skattesats på 24 pst. Det må understrekes at dette er stiliserte beregninger som beror på en rekke forutsetninger, og de må først og fremst tolkes som en illustrasjon på virkningene på investeringene. Beregningene forutsetter at dagens selskapsskatt fungerer som en kildeskatt for alle investorer.

En stor fordel med ACE-modellen er at den vil nøytralisere vridninger i investeringer forårsaket av at avskrivningssatsene kan avvike fra faktisk depresiering. En avskrivningssats som er høyere enn faktisk depresiering, vil i en tradisjonell selskapsskatt innebære en skattekreditt. Denne vil redusere nåverdien av selskapsskatten. I ACE-modellen vil avskrivninger i tillegg redusere selskapets egenkapital og dermed også redusere selskapenes fremtidige ACE-fradrag. Dette vil akkurat motvirke fordelene ved utsatt beskatning av for høye avskrivninger (i nåverdiforstand). ACE-modellen er derfor nøytral med hensyn til investeringsbeslutninger, uavhengig av hvilke avskrivningssatser som benyttes.

ACE-modellen vil isolert sett også gjøre det mer lønnsomt å omdanne enkeltpersonforetak, gitt at disse reglene holdes uendret, til aksjeselskap. En ACE-modell vil derfor ikke alene kunne sikre likebehandling av ulike virksomhetsformer.

### *Overskuddsflytting*

Insentivene til overskuddsflytting avhenger av den marginale skattesatsen selskapene står overfor. Ved overskuddsflytting gjennom plassering av inntekter og fradrag vil den marginale skattesatsen være gitt ved den formelle skattesatsen. Så lenge den formelle selskapsskattesatsen varierer mellom land, vil dermed multinasjonale selskap ha motiver til å redusere den samlede skatten ved

å flytte overskudd fra høyskattelend til lavskattelend ved blant annet manipulering av internpriser.

ACE-modellen vil motvirke selskapenes insentiver til å flytte overskudd gjennom såkalt tynn kapitalisering (høy gjeldsgrad). Siden ACE-fradraget beregnes på bakgrunn av egenkapitalen i selskapets balanse, vil en endring i sammensetningen av selskapets balanse fra egenkapital til gjeld redusere ACE-grunnlaget og dermed ACE-fradraget. Så lenge rentesatsen på gjeld og beregningen av ACE-fradraget reflekterer reell risiko, vil selskapet dermed ikke ha insentiv til å flytte overskudd ut av landet gjennom rentefradraget.

I den grad rentesatsen på gjeld kan settes høyere enn det som gjenspeiler reell risiko, vil selskapene imidlertid fortsatt ha insentiv til å flytte overskudd gjennom rentefradraget. Konserninterne lån vil normalt bli vurdert innenfor armlengdeprinsippet. Etter dette prinsippet vil selskapene få fradrag for rentekostnader tilsvarende markedspris. Markedsrenten er imidlertid en betaling for risiko som ikke på samme måte eksisterer i et konsernforhold. Selskapene vil da særlig ha insentiv til å gi interne lån med lav prioritet, siden uavhengige kreditorer normalt vil kreve høyere rente for lån med lav prioritet. Dermed vil en fortsatt kunne flytte overskudd gjennom rentefradraget i en ACE-modell, men gevinsten ved denne overskuddsflyttingen blir vesentlig lavere siden ACE-fradraget også blir redusert (men altså ikke på samme nivå som rentefradraget).

For et gitt proveny vil innføring av en ACE-modell isolert sett øke insentivene til overskuddsflytting. Dette skyldes at provenytapet ved et ACE-fradrag i så fall må motsvares av en økt formell skattesats (med uendret grunnlag for øvrig).

Et ACE-system vil i tillegg gi flernasjonale selskap motiver til å legge internbanker til Norge, på samme måte som i Belgia i dag. På den måten kan det utenlandske selskapet oppnå fullt rentefradrag i hjemlandet, mens renteinntekten skjermes fra beskatning i Norge.

### *Administrative konsekvenser*

Innføring av et ACE-fradrag vil isolert sett gi et mer administrativt krevende system. For skattemyndighetene kan ACE-modellen gi økt kontrollbehov, blant annet som følge av skattyters insentiver til å blåse opp ACE-grunnlaget. I motsatt retning trekker at avskrivningssatsene får mindre betydning for samlet skatteproveny.

Samtidig vil integrasjonen med personbeskatningen kunne bli komplisert. Dette skyldes at en bør justere beskatningen på personlig hånd for å hindre innlåsing av kapital i selskapssektoren. Alle modeller for denne inntektsjusteringen som utvalget har vurdert, vil være administrativt krevende å iverksette i praksis.

Videre kan utformingen av skjermingsgrunnlaget for selskap som er begrenset skattepliktig til Norge, by på særskilte utfordringer. Det må blant annet tas stilling til om egenkapitalen til filialer av utenlandske selskap kan beregnes på en annen måte enn for norske selskap uten å komme i konflikt med EØS-avtalen.

ACE-modellen løser ikke problemet med overskuddsflytting. Det vil derfor fremdeles være nødvendig med begrensninger og tiltak for å hindre uthuling av selskapskattegrunnlaget gjennom konserninterne låneforhold fra utlandet og andre virkemidler for å motvirke overskuddsflytting. Det må videre vurderes hvordan en ACE-modell skal tilpasses de norske særskattesystemene for vannkraftanlegg og petroleumsvirksomheten.

#### *Proveny*

Provenyvirkningen av en ACE-modell er beregnet med utgangspunkt i data fra Statistisk sentralbyrå. Datagrunnlaget omfatter ikke-finansielle aksjeselskap, med unntak av aksjelselskap som driver utvinning av olje og naturgass. Provenytapet er skjønnsmessig oppjustert for å ta hensyn til finansiell sektor. Provenyberegningen er videre basert på regnskapsmessig balanse som vil kunne avvike fra skattemessige balanse. Beregningene vil kunne antyde i hvilken størrelsesorden provenyvirkningene vil være. Det er ikke tatt høyde for eventuelle tilpasninger til en ACE-modell. Tilpasninger vil isolert sett øke provenytapet. I provenyberegningen er ACE-grunnlaget fastsatt som samlet egenkapital fratrukket investeringer i andre selskap.

Ut fra disse dataene legges det til grunn at dagens nivå på egenkapitalen i selskapene er i størrelsesorden 800 mrd. kroner. I 2013 var gjennomsnittlig rente på statskassevekslene i størrelsesorden 1,5 pst. Dersom en legger dette rentenivået til grunn for beregningen, kan provenytapet av å innføre en ACE-modell for all egenkapital anslås til i størrelsesorden 3,2 mrd. kroner årlig. Dagens rentenivå er historisk lavt. Hvis en legger til grunn en mer normal rente på for eksempel 5 pst., ville provenytapet beløpe seg til 10,8 mrd. kroner. Dette gjelder forutsatt at ubenyttet ACE-fradrag blir utbetalt umiddelbart og at negativ

egenkapital gir et inntektspåslag. Til sammenlikning kan de samlede inntektene fra selskapsbeskatningen for Fastlands-Norge (utenom vannkraft) for 2015 anslås til om lag 67,5 mrd. kroner. Bokført førsteårseffekt av å innføre en ACE-modell for all egenkapital avhenger av om ubenyttet fradrag skal framføres eller utbetales.

Provenytapet på kort sikt av en modell som begrenser ACE-fradraget til *ny* egenkapital antas å være svært begrenset. På lengre sikt antas det at provenytapet en slik modell vil konvergere mot en modell med fullt ACE-fradrag for all egenkapital.

Avhengig av hvordan personbeskatningen tilpasses en ACE-modell vil det potensielt kunne bli et merproveny. Dersom skjermingsmodellen fases ut i sin helhet gir dette et merproveny på om lag 0,8 mrd. kroner. Videreføres skjermingsmodellen i kombinasjon med inntektspåslag på personlig hånd basert på ACE-fradraget, vil en også få et merproveny. Størrelsen på provenyeffekten vil da avhenge nivået på tilbakeholdt overskudd og innskutt egenkapital samt skattesatsene på eierinntekt og selskapsinntekt.

#### *Oppsummering*

Utvalget mener en ACE-modell er gjennomførbar og vil stimulere til økte investeringer i Norge. Modellen har også store fordeler ved at den fjerner vridninger som følge av at avskrivningssatsene avviker fra økonomisk verdifall. ACE-modellen likebehandler gjeld og egenkapital på selskapsnivå. Den løser imidlertid ikke problemet med overskuddsflytting og bør kombineres med andre tiltak for å motvirke dette. Modellen kan medføre enkelte problemer i integrasjonen med personbeskatningen. Løsningene utvalget har pekt på for å hindre denne innlåsingseffekten kan være krevende å administrere. For å redusere provenytapet på kort sikt bør modellen eventuelt innføres gradvis ved at den kun gjelder for ny egenkapital.

### **5.3.3 Fradrag for avkastning på totalkapitalen (ACC)**

I ACE-modellen likebehandles gjelds- og egenkapitalfinansiering på selskapets hånd, men det vil fortsatt være ulike skatteregler for gjeld og egenkapital. Det gis fradrag for faktiske renteutgifter mens fradraget for egenkapitalkostnaden er beregnet ved skjermingsgrunnlaget multiplisert med skjermingsrenten. Et alternativ er å gi selskapet et samlet fradrag for alle finansieringskostnader «Allowance for Corporate Capital» (ACC), uavhengig av om kapitalen er finansiert med gjeld

eller egenkapital. Dette innebærer at ACE-modellen utvides til også å omfatte gjeld. I praksis vil dette bety at selskapene ikke lenger får fradrag for faktiske renteutgifter, men får fradrag for normerte finansieringskostnader for gjeld og egenkapital. Modellen er omtalt nærmere i Kleinbard (2007) og OECD (2007).

Fradraget baseres på den skattemessige verdien av totalkapitalen i selskapets balanse multiplisert med en skjermingsrente. Skjermingsgrunnlaget består av den samlede aggregerte kapitalen investert i selskapet. For egenkapital kan grunnlaget under ACC-modellen fastsettes på samme måte som under en ACE-modell, jf. avsnitt 5.3.2.1. For å komme fram til ACC-grunnlaget legges selskapets gjeld til dette grunnlaget. Samlet er dette ekvivalent med å ta utgangspunkt i selskapets skattemessige verdier på aktivasisiden. Skjermingsfradraget vil dermed gi fradrag for all kapital investert i selskapet, og dagens gjeldsrentefradrag må derfor fjernes. Med et felles fradrag vil gjeld og egenkapital likebehandles på selskapets hånd. Skattegrunnlaget i ACC-modellen vil tilsvare en kontantstrømskatt (R-skatt) i nåverdi dersom renprofitten i selskapene tilfaller aksjonærene og ikke overveltes til kredittmarkedene. Fordelen med en ACC-modell sammenlignet med ACE vil være at en fjerner muligheten til overskuddsflytting gjennom gjeldsrentefradraget.

I likhet med ACE-modellen vil skjermingsrenten også i ACC-modellen avhenge av graden av risiko knyttet til selskapenes mulighet til å få utnyttet skatteverdien av skjermingsfradraget. Under forutsetning av at selskapene har full sikkerhet for skatteverdien av skjermingsfradraget, skal renten fastsettes med utgangspunkt i den risikofrie (nominelle) renten. Dersom selskapene ikke har full sikkerhet for skatteverdien av ACC-fradraget, skal skjermingsrenten inneholde et risikotillegg. Som påpekt under avsnitt 5.3.2.2 kan det imidlertid oppstå uheldige tilpasningsmuligheter dersom skjermingsrenten inneholder et risikotillegg.

Nielsen (2014) anbefaler i sin rapport til den svenske «Företagsskattekomittén», jf. SOU 2014:40, å legge om skattesystemet til en ACC-modell dersom en ønsker å likebehandle gjeld og egenkapital. I vurderingen legger han vekt på at modellen motvirker overskuddsflytting gjennom rentefradraget.

### 5.3.3.1 Virkninger og konsekvenser av et totalkapitalfradrag

En ACC-modell vil i all hovedsak ha de samme økonomiske egenskapene som en ACE-modell. Den effektive marginale skattesatsen blir null også i ACC-modellen, og den vil derfor være nøytral med hensyn til marginale investeringsbeslutninger. Videre nøytraliserer også ACC-modellen vridninger som følge av at avskrivningssatsene kan avvike fra faktisk depresiering.

En viktig forskjell fra ACE-modellen er imidlertid at gjeld og egenkapital skattlegges etter nøyaktig de samme reglene. Dette gjør at internasjonale konsern ikke lenger har insentiver til å flytte selskapsoverskudd (gjennom opplåning) mellom jurisdiksjoner ved å bruke høy gjeldsgrad og renter som ikke gjenspeiler reell risiko. En ACC-modell vil dermed redusere problemet med overskuddsflytting. I tillegg vil skattemyndighetene ikke lenger ha behov for å kategorisere finansielle instrumenter som enten egenkapital eller gjeld siden det gis et standardfradrag for alle typer kapital. Dette vil innebære reduserte administrative kostnader for skattemyndighetene og mindre motiv til skattetilpasning gjennom ulike kapitalinstrumenter.

I valget mellom en ACE-modell og ACC-modell er det flere hensyn som spiller inn. I en ACE-modell vil det være nødvendig å supplere med regler som begrenser muligheten til å flytte overskudd ut av Norge gjennom rentefradraget. Dette problemet løses med en ACC-modell, men modellen bør uansett kombineres med tiltak for å hindre overskuddsflytting gjennom andre typer fradrag. På den annen side kan en ACC-modell isolert sett virke mindre nøytralt enn en ACE-modell. Det kan være tilfelle i et system der fradraget for avkastning på totalkapitalen ikke gis med full sikkerhet. Skjermingsrenten skal i utgangspunktet reflektere alternativkostnaden for investor, og denne alternativkostnaden vil variere mellom selskap dersom det er usikkerhet knyttet til utnyttelsen av fradraget. Av hensyn til administrativ enkelhet og uheldige tilpasninger, vil det imidlertid være nødvendig å fastsette en felles samlet skjermingsrente for alle selskap. Dette problemet oppstår også i en ACE-modell, men er i dette tilfellet kun knyttet til fradraget for egenkapital.

### 5.3.3.2 *Integrasjon med person- og selskapsbeskatning*

Under ACC-modellen oppstår det også problemstillinger knyttet til integrasjon med personbeskatningen. Ved fradrag for egenkapitalkostnaden under ACE-modellen har utvalget lagt til grunn at alternativavkastningen i stedet bør beskattes på personlig hånd. Tilsvarende bør gjelde under en ACC-modell. For at skatten på personlig hånd skal tilsvare verdien av fradraget for kostnaden ved å binde kapital på selskapets hånd, må alternativavkastningen også normeres på personens hånd og beskattes med samme sats som i selskapet. Samlet blir da alternativavkastningen skjermet på selskapets hånd, men i stedet beskattet tilsvarende på personlig hånd. Avkastning som overstiger den normerte alternativavkastningen bør i tillegg beskattes med en høyere sats for å hindre inntektsskifting, dvs. på samme nivå som lønn.

Også ACC-modellen vil gi incentiver til å holde kapital tilbake i selskap dersom alternativavkastningen først skatlegges ved utdeling fra selskapet (utbytte og renter) eller ved realisasjon. Dette skyldes at selskapet årlig kan opptjene slik avkastning skattefritt. Investor får dermed en rentefordel dersom avkastningen først blir beskattet ved utdeling. Jo lengre avkastningen holdes i selskapet, desto lavere blir nåverdien av gevinst- og utbytteskatten. For å hindre innlåsing av kapital kan det normerte fradraget for finansieringskostnader eventuelt tilordnes på norske personlige skattyteres hånd. jf. avsnitt 5.3.2.4 og appendiks 5.1.

Tilordning av ACC-tillegg på personlig hånd kan omgås ved å eie selskapet gjennom et holdingselskap. I utformingen av både ACC- og ACE-fradraget legges det opp til at eiendeler som er omfattet av fritaksmetoden ikke inngår i grunnlaget for kapitalfradraget. Ettersom ACC-modellen ikke skiller mellom gjeld og egenkapital, bør det videre legges opp til at fritaksmetoden vil gjelde alle kapitalstrømmer mellom selskap. I motsatt fall ville det kunne oppstå kjedebeskatning av overnormal avkastning der den samme kapitalstrømmen skatlegges flere ganger. Med denne utformingen av grunnlaget vil det ikke oppstå ACC-fradrag i holdingselskapet, fordi fradraget allerede er gitt i det operasjonelle selskapet. Dermed vil det heller ikke være grunnlag for å tilordne ACC-tillegg på den personlige eieren av holdingselskapet. For å unngå dette må ACC-fradraget i det operasjonelle selskapet tilordnes den «ultimate» eieren, noe som i praksis kan være

administrativt krevende ved kompliserte selskapsstrukturer.

Den løpende beskatningen av alternativavkastningen på personlig hånd vil også kunne omgås ved å eie gjennom et utenlandsk selskap ettersom utenlandske selskap nødvendigvis ikke kan tilordnes inntektstillegg basert på ACC-fradraget (siden det ligger utenfor norsk skattejurisdiksjon).

For å motvirke omgåelser gjennom holdingselskap og utenlandske selskap kan et alternativ være å beskatte alternativavkastningen på kapitalplasseringer gjennom formuesskatten. Kapitalplassering i selskap behandles likt uavhengig av om de skytes inn som egenkapital eller gjeld. Hvorvidt en tilordner alternativavkastningen i selskapet på personlig hånd eller normert avkastning på innskutt kapital i selskapene, dvs. formuen, vil i første periode gi om lag samme resultat. For at dette over tid skal gi full nøytralitet, må formuesgrunnlaget utvikle seg i takt med tilbakeholdt overskudd og innskutt egenkapital i selskapet. For børsnoterte selskap vil formuesgrunnlaget være basert på aksjekursverdien. Denne verdien vil også omfatte framtidige forventninger om avkastning i selskap. Med andre ord vil formuesgrunnlaget dermed kunne avvike fra verdien av innskutt egenkapital og tilbakeholdt overskudd. For ikke-børsnoterte aksjer ligner formuesgrunnlaget mer på ACC-grunnlaget ved at det baseres grunnlaget på nettoformuen av selskapets eiendeler, men det kan likevel være forskjeller mellom ACC-grunnlaget og formuesgrunnlaget.

ACC-modellen vil gi særskilte utfordringer ved beskatning av finansiell sektor. Dersom fritaksmetoden gjøres gjeldende for all kapital i selskapssektoren, vil dette bety at kapitalinntekter, inkludert renteinntekter, ikke blir beskattet i finanssektoren. Samtidig gis det et ACC-fradrag. Dette vil dermed i stor grad kunne føre til at det ikke blir skattbart resultat i bankene. For å bøte på dette problemet kan det være en mulighet å innføre et særskilt regime for beskatning av bank- og finanssektoren, for eksempel videreføre dagens beskatning av bank- og forsikringsvirksomhet.

### *Oppsummering*

Utvalget mener at en variant med fradrag for totalkapitalen for å hindre overskuddsflytting gjennom lånekostnader kan være fordelaktig dersom det er ønskelig å gå videre med en modell som skal skjerme alternativavkastningen. Fordelene ved at problemet knyttet til overskuddsflytting gjennom opplåning fjernes, må veies opp mot de administrative problemene knyttet til integrasjonen med

personbeskatningen og den særskilte tilpasningen som er nødvendig for finansiell sektor.

### 5.3.4 Destinasjonsbasert kontantstrømskatt

Under en destinasjonsbasert kontantstrømskatt baseres skattleggingen på destinasjonen av sluttproduktet, med andre ord der sluttproduktet blir konsumert. I denne modellen er skattegrunnlaget innenlandsk salg med fradrag for kjøp fra innenlandske leverandører og lønnskostnader. Produksjonskostnader er fradragsberettiget, herunder kostnader forbundet med produksjon av varer både for konsum i hjemlandet og utlandet. Finansielle kostnader er ikke fradragsberettiget. Bond og Devereux (2002) omtaler denne modellen som en destinasjonsbasert kontantstrømskatt av merverdiavgiftstypen.

Eksportinntekter inngår ikke i grunnlaget for den destinasjonsbaserte kontantstrømskatten, og det gis ikke fradrag for importerte varer. At det ikke gis fradrag for importerte varer, innebærer at import skattlegges ved selskapsligningen. Provenyet av en slik skatt ville dermed bli påvirket av handelsbalansen for et gitt år.

Den destinasjonsbaserte selskapsskatten ligner på en merverdiavgift. Forskjellen mellom den destinasjonsbaserte kontantstrømskatten og en merverdiavgift er hovedsakelig at lønn er inkludert i grunnlaget for merverdiavgift, men inngår ikke i grunnlaget for den destinasjonsbaserte selskapsskatten. Den tradisjonelle merverdiavgiften skattlegger dermed merverdien av både arbeid og kapital, mens den destinasjonsbaserte kontantstrømskatten skattlegger merverdien av kapitalen. Et selskap som utelukkende eksporterte varer og tjenester ville fått negativ skatt gjennom skatteverdien av fradrag for lønnskostnader.

OECD har skissert en mulighet for å introdusere denne modellen indirekte ved å øke den tradisjonelle merverdiavgiften samtidig som arbeidsgiveravgiften reduseres.

#### 5.3.4.1 Virkninger og konsekvenser av en destinasjonsbasert kontantstrømskatt

Under forutsetning av at alle land innfører en destinasjonsbasert kontantstrømskatt vil denne modellen ikke påvirke hvor selskapene lokaliseres eller hvordan de finansieres. Skatten vil dermed, isolert sett, ikke påvirke selskapenes beslutninger knyttet til lokalisering, investering eller finansiering. Med destinasjonsbaserte kontantstrømskatter i alle land vil modellen i så fall løse problemet med internprising siden konserninterne

transaksjoner ikke vil bli skattlagt. Det ville dermed ikke være insentiver til å flytte overskudd til lavskattelend.

De teoretisk gode egenskapene ved denne modellen forutsetter at mange (alle) land innfører modellen samtidig. Dersom enkeltland alene innfører en slik modell, vil modellen fremdeles kunne gi insentiver til tilpasninger. Selskapene vil få insentiver til å legge produksjon til land med destinasjonsbasert kontantstrømskatt. På den måten kan selskapet trekke fra produksjonskostnader, men blir ikke skattlagt for inntekter ved salg i utlandet. Om enkeltland alene innfører denne modellen vil problemer knyttet til internprising også vedvare. Årsaken er at selskapene vil ha insentiver til å sette verdien av eksport mellom konserninterne selskap høyere enn markedsverdi og underprise verdien av importerte varer.

Modellen vil heller ikke beskatte renprofitt eller grunnrente som eksporteres ut av landet. Deler av skatt på grunnrente og renprofitt vil dermed falle bort. Om et enkeltland bør velge en ordinær kildebasert kontantstrømskatt framfor en destinasjonsbasert vil blant annet avhenge av det samfunnsøkonomiske tapet ved vridninger i den kildebaserte kontantstrømskatten og fordelene av å kunne skattlegge utlendinger (Bond og Devereux, 2002).

Den destinasjonsbaserte kontantstrømskatten kan innebære at det må gis store utbetalinger til selskap som eksporterer i stor utstrekning fordi selskapet i slike tilfeller vil ha lave skattbare inntekter. På samme måte som med ordinær kontantstrømskatt kan modellen skape store tilpasninger hvis det foreligger forventninger om at skattesatsen skal ned, eller en satsreduksjon varsles i forkant. Modellen fordrer også at myndighetene effektivt kan skille mellom bedriftenes kjøp av importerte varer og innenlandske varer, ettersom førstnevnte ikke skal gi grunnlag for fradrag. Om denne modellen kan gjennomføres innenfor rammen av dagens skatteavtaler og Norges internasjonale forpliktelser, er også usikkert.

I likhet med en R-skatt vil denne skatten heller ikke beskatte overskudd fra finansiell virksomhet. Hvis bare reelle strømmer inngår i skattegrunnlaget, blir overskudd gjennom rentedifferanser utelatt fra grunnlaget. Det er imidlertid mulig å introdusere en variant som tar hensyn til finansielle strømmer. Metoden innebærer at innenlandske transaksjoner inngår i skattbar inntekt, mens transaksjoner med utlandet holdes utenfor. Dette gjenspeiler at eksport av varer og tjenester også er unntatt skatt. Denne metoden kan imidlertid gi

nærstående parter insentiver til å finansiere selskap med gjeld framfor egenkapital.

Utvalget mener denne modellen i teorien har mange gode egenskaper som kunne bidratt til å løse flere av utfordringene med en ordinær selskapskatt. Ensidig innføring fra et enkeltland vil imidlertid gi store tilpasningsmuligheter og praktiske konsekvenser som Norge alene ikke kan løse. Norsk økonomi har dessuten et betydelig innslag av grunnrente, og kan derfor isolert sett komme relativt dårlig ut av en slik modell. Utvalget vil på denne bakgrunn ikke tilrå at Norge innfører en destinasjonsbasert kontantstrømskatt.

## 5.4 Selskapskattmodeller uten fradrag for finansieringskostnader

### 5.4.1 CBIT

«Comprehensive Business Income Tax» (CBIT) ble første gang foreslått av US Treasury i 1992 og er et helhetlig skattesystem uten fradrag for finansieringskostnader verken for gjeld eller egenkapital. Målet med CBIT-modellen er å skattlegge kapitalavkastning bare én gang, og utelukkende på selskapets hånd. Med andre ord skal renter, utbytte og gevinst ikke skattlegges på personlig hånd. I et CBIT-system er det følgelig ikke være behov for særskilt integrasjon mellom skatt på selskap og personer. (OECD, 2007). Ingen land har så langt innført en CBIT-modell, men mange land, inkludert Norge, har innført ulike begrensninger i rentefradraget. Slike begrensninger er i utgangspunktet ikke en skattemodell i seg selv, men er først og fremst innført for å hindre at skattegrunnlaget flyttes ut av landet. Modeller som er innført for hindre overskuddsflytting er nærmere omtalt i kapittel 8.

#### 5.4.1.1 Nærmere om utforming av CBIT-modellen

CBIT-modellen fra US Treasury innebærer at rentefradraget blir fjernet, mens renteinntekt i utgangspunktet fortsatt skal inngå i skattbart overskudd. Systemet skiller mellom skattytere som omfattes av CBIT-skatten og andre skattytere. US Treasury la til grunn at de fleste selskap skulle være omfattet av CBIT-skatten, herunder finansinstitusjoner, men det ble gjort unntak for små selskap.

For å unngå dobbeltbeskatning av renteinntekter ble det forutsatt at renteinntekter mottatt fra andre CBIT-selskap, skulle fritas for beskatning, eventuelt at betalt skatt kunne krediteres mot utlignet CBIT-skatt. Renteinntekter mottatt fra

skattytere som ikke omfattes av CBIT-skatten, herunder renteinntekter fra husholdninger og statsobligasjoner, skulle være skattepliktig. Det samme gjaldt renteinntekter mottatt fra utlandet, men unntak eller kredit kunne bli benyttet dersom andre land skulle innføre CBIT-modellen (De Mooij og Devereux, 2008).

Mirrlees' Review drøfter også CBIT-modellen og diskuterer ulike varianter for behandling av renteinntekter og rentekostnader. Dersom en skattlegger renteinntekter, og ikke gir fradrag for rentekostnader, ville dette innebære en særlig høy skatteskjerpelse for selskap innenfor bank- og finanssektoren. Dette skyldes at bankenes overskudd i stor grad stammer fra forskjeller mellom rentekostnader på innlån og renteinntekter fra utlån. Motsatt ville en symmetrisk behandling av renteinntekt og rentekostnader innebære at renteinntekter ikke beskattes. Overskudd som stammer fra inn- og utlånsvirksomhet, ville i så fall bli unntatt fra beskatning. Mirrlees' Review konkluderer med at ingen av disse resultatene er heldige.

Mirrlees' Review drøfter videre et alternativ der rentekostnader kun er fradragsberettiget mot renteinntekt. Dette ville gjøre netto renteinntekter skattbare, samtidig som netto rentekostnader ikke ville være fradragsberettiget. Mirrlees' Review påpeker at denne asymmetriske tilnærmingen ville gitt selskap som har netto skattbare renteinntekter, insentiv til å kjøpe selskap som er netto låntakere. Heller ikke dette synes å være en god løsning. Den svenske foretaksskattekomiteén har foreslått en variant av denne modellen som er nærmere omtalt i avsnitt 5.4.2.

I CBIT-modellen er det lagt til grunn at renteinntekter eller utbytte fra selskap som har betalt CBIT-skatt, kan trekkes fra for å unngå dobbeltbeskatning. Forskjellen mellom CBIT-modellen fra US Treasury og en modell som også fritar renteinntekter fra beskatning, er derfor i hovedtrekk at renteinntekter som stammer fra husholdningene, statsobligasjoner og utlandet omfattes av fritaket. Modellen ville reise EØS-rettslige problemstillinger dersom renteinntekt fra utenlandske foretak skulle være skattepliktig, men ikke renteinntekt fra norske foretak. Modellen vil i tillegg medføre flere kompliserte administrative problemstillinger, herunder hvordan regelen skal utformes og praktiseres. I den videre beskrivelsen av CBIT-modellen i dette avsnittet legges det til grunn at renteinntekter fritas for beskatning.

Som påpekt over skaper CBIT-modellen en særlig utfordring for selskap innenfor bank- og finanssektoren. Dersom det skal innføres en



CBIT-modell, bør det derfor vurderes en særskilt fastsettelse av skattbart overskudd for bank- og finansieringsvirksomhet. En slik særskilt fastsettelse kan imidlertid skape avgrensingsproblemer.

En CBIT-modell vil videre innebære en kraftig skatteskjerpelse for selskap som har høye renteutgifter. Det kan være nødvendig med overgangsordninger for å ta hensyn til selskap med store renteutgifter på eksisterende gjeld. En måte å gjøre dette på er å la CBIT-modellen trappes opp over flere år, for eksempel gjennom gradvis å begrense netto rentekostnader.

I den ordinære selskapsskatten hvor gjeld og egenkapital skattemessig behandles ulikt, er det nødvendig å skille mellom lånekostnader som er fradragsberettigede og kostnader ved egenkapitalinnskudd som ikke er det. I et CBIT-system skal det imidlertid verken gis fradrag for kostnader ved gjeld eller egenkapital. Dette kan forenkle den skattemessige behandlingen noe. CBIT-modellen reiser likevel spørsmål om hva som skal betraktes som rentekostnader og renteinntekter. Det må blant annet tas stilling til om valutasingninger på gjeld og fordringer, rente- og valutaderivater, under- og overkurs samt sammensatte obligasjoner skal omfattes. Som et utgangspunkt bør alle renteelementer som er knyttet til skattyters gjeld og fordringer avskjæres, uavhengig av hvordan rentestrømmene er satt sammen eller periodisert.

#### *Sammenhengen med en kontantstrømskatt*

CBIT-modellen kan følges av en umiddelbar utgiftsføring av investeringer. Dette gir den såkalte ICBIT-modellen (OECD, 2007). Ettersom investeringsbeløpet kan trekkes fra umiddelbart, har modellen likhetstrekk med en kontantstrømskatt (R-skatt). Forskjellen er at ICBIT er en inntektsskatt, der inntekter og utgifter inngår i grunnlaget når dette er opptjent og pådratt, i motsetning til en kontantstrømskatt der inntekter og utgifter inngår når de er innbetalt og utbetalt. Denne sammenhengen gir implikasjoner for land som ønsker å gå fra et system med inntektsskatt til kontantstrømskatt. En slik overgang kan gjøres ved gradvis å øke avskrivningssatsene samtidig som rentefradragene begrenses. Når ICBIT er innført, vil overgang til kontantstrømskatt ha begrenset virkning.

#### *5.4.1.2 Virkninger og konsekvenser av CBIT-modellen*

##### *Integrasjon med personbeskatningen*

I CBIT-modellen fra US Treasury legges det opp til at all kapitalbeskatning skal skje på selskapets hånd. I så fall skal all beskatning av renter, utbytte og gevinst fra selskap avvikles på personlig hånd. Dette innebærer at ikke bare skjermingsfradraget skal avvikles, men at hele aksjonærmodellen, deltakermodellen og foretaksmodellen skal oppheves. Samtidig skal heller ikke renteinntekter fra selskapssektoren skattlegges på personlig hånd. Hensynet til symmetri tilsier samtidig at en heller ikke gir fradrag for rentekostnader på personlig hånd.

Videre la US Treasury opp til at CBIT-skatt også skal gjelde for selvstendig næringsdrivende. Det vil da være nødvendig å gjeninnføre en delingsmodell for å skille arbeids- og kapitalinntekt. Kapitalinntekt skal da skattlegges etter CBIT-skatten, mens arbeidsinntekt bør beskattes som lønn. Dette kan imidlertid skape muligheter for uheldige tilpasninger. Tilsvarende vil gjelde for aktive eiere i aksjeselskap mv. Slike tilpasninger var en av årsakene til at delingsmodellen etter 1992-reformen ble avviklet.

Selv om CBIT-modellen i utgangspunktet legger opp til at all kapitalbeskatning skal skje på selskapets hånd, har utvalget vurdert om enkelte elementer av kapitalbeskatningen kan videreføres i en tilpasset norsk modell. Isolert sett ville det innebære en skattelettelse sammenlignet med dagens system dersom gevinst- og utbyttebeskatningen gjennom aksjonærmodellen, deltakermodellen og foretaksmodellen ble opphevet som følge av at fradraget for gjeldsrenter ble fjernet. Det tilrås derfor at disse modellene opprettholdes dersom en innfører en CBIT-modell. Dette vil sikre at en som i dag ekstrabeskatter avkastningen utover risikofri avkastning på personlig hånd.

Utvalget har også vurdert om en kan opprettholde kapitalbeskatningen av renteinntekter og rentekostnader på personlig hånd. Dette vil imidlertid være problematisk. I en CBIT-modell vil avkastningen på gjeldsfinansierte investeringer bli beskattet på selskapets hånd. Dersom gjeldsrenter knyttet til selskapssektoren i tillegg hadde blitt beskattet på personlig hånd, ville dette medført at avkastningen ble ekstrabeskattet. Dette ville i så fall innebære høyere kapitalkostnad for investorer som skyter inn gjeld, enn investorer som skyter inn egenkapital eller holder kapital tilbake i selskapet, gitt at skjermingsfradraget opprettholdes.

For å unngå at kapitalkostnaden blir høyere ved gjeldsfinansiering kunne en vurdere å innføre konsekvent ekstrabeskatning også ved egenkapitalfinansiering ved å fjerne skjermingsfradraget. I så fall ville en ha ekstrabeskatning også på alternativavkastningen for både gjeld og egenkapital. I dette tilfellet ville det imidlertid bli et insentiv for selskap til å holde kapital tilbake i selskapene. På den måten kan investorene utsette utbyttebeskatningen. I dette systemet ville derfor finansiering gjennom tilbakeholdt overskudd bli favorisert.

Rentefradrag på personlig hånd ville videre åpne for en betydelig mulighet for arbitrasje som følge av at skatten på akkumulert alternativavkastning i selskapssektoren ville ligge langt under skattesatsen for personers renteinntekter. I en slik utforming ville det lønne seg å ta opp lån på personlig hånd og skyte dette inn som egenkapital i selskapet. Selskapet kan deretter investere dette i rentemarkedet og skattefritt tjene risikofri avkastning. Denne avkastningen kan deretter utbetales til personlig aksjonær som skattefritt utbytte (innenfor aksjonærmodellen). På den måten kan aksjonæren sørge for skattefrie risikofrie avkastning

samtidig som en oppnår fradrag for rentekostnader.

Ut fra en samlet vurdering legges det derfor til grunn at renteinntekter fra selskapssektoren under CBIT-modellen ikke bør beskattes på personlig hånd. Videre tilsier hensynet til symmetri da at rentekostnader heller ikke bør være fradragberettiget på personlig hånd. Integrasjonen med personbeskatningen er drøftet nærmere i boks 5.4.

#### *Likebehandling av gjeld og egenkapital*

CBIT-modellen gir likebehandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd. Dersom en tar hensyn til personbeskatningen for norske aksjonærer, kan imidlertid dette endre seg. Som nevnt ovenfor, er det krevende å integrere en CBIT-modell med personbeskatningen. I CBIT-modellens opprinnelige form legges det opp til at gevinst, utbytte og renter ikke beskattes på personlig hånd i hjemlandet. I så fall gir systemet likebehandling av gjeld og egenkapital for hjemlandets investorer. Systemet kan gi likebehandling selv om gevinst,

#### **Boks 5.4 Integrasjon med personbeskatning under CBIT-modellen**

Virkingen av ulik behandling av gjeldsrenter på personens og selskapets hånd under en CBIT-modell kan illustreres med et eksempel. Det legges til grunn at Norge innfører en CBIT-modell med en selskapsskattesats på 17 pst., der det ikke gis rentefradrag og renteinntekter ikke beskattes i selskapet. Samtidig bevarer man rentefradraget for personer og beskatter personers rente- og aksjeinntekter som alminnelig inntekt med den nåværende satsen på 27 pst. Anta videre at aksjonærmodellen avvikles og at aksjeutbytter og realiserte aksjekursgevinster beskattes fullt ut som alminnelig inntekt på linje med renter.

Under et slik system ville avkastningen av gjeldsfinansierte selskapsinvesteringer og investeringer finansiert med innskutt av ny aksjekapital bli beskattet med en samlet sats på om lag 39,4 pst.  $(17 + (1 - 0,17) * 27)$ . Avkastningen av investeringer finansiert med tilbakeholdt overskudd ville bli beskattet med en lavere effektiv sats avhengig av eierperiodens lengde. Dette skyldes at aksjonærene ville kunne utsette den alminnelige inntektsskatten ved å skyve på tidspunktet for realisasjon av aksjekursgevinster. På

denne måten ville man altså få gjenskappt den tradisjonelle innlåsningseffekten av realisasjonsbeskatning, og skattesystemet ville favorisere investeringer finansiert med tilbakeholdt overskudd i forhold til andre finansieringsformer. I tillegg ville det være en betydelig innlåsningseffekt og en betydelig mulighet for skattearbitrasje som følge av at skatten på akkumulert alternativavkastning i selskapssektoren ville ligge langt under skattesatsen for personers renteinntekter.

Samtidig ville skatten på aksjeavkastning ligge vesentlig under den høyeste marginalsatt på arbeidsinntekt, slik at aktive eiere med stor fordel ville kunne omdanne arbeidsinntekt til aksjeinntekt. Til gjengjeld ville den effektive marginalsatt på renteinntekter bli svært høy. Muligheten for inntektsskifting kunne forhindres ved å opprettholde aksjonærmodellen under en CBIT. Det ville likevel stadig være en innlåsningseffekt som følge av at skatten på kapitalinntekt på personers hånd ville ligge vesentlig over selskapsskatten, og man ville stadig få en meget høy effektiv marginalsatt på renteinntekter.

utbytte og renter beskattes på personlig hånd, men effektive skattesatser må i så fall være like for slike inntekter. Likebehandling vil opprettholdes selv om en viderefører aksjonærmodellen, der en beskatter avkastning utover alternativavkastningen på personlig hånd.

For *utenlandske personlige investorer* vil integrasjonen av personbeskatningen i investorens hjemland være bestemmende for om systemet gir likebehandling. Landet må i så fall enten frita avkastning, utbytte og renter fra beskatning eller skattlegge med samme sats for å fjerne vridningen i finansiering mellom gjeld og egenkapital. Selv om all kapitalinntekt skulle skattlegges med samme sats i investorens hjemland, kan det likevel være at nøytralitet i valget mellom gjeld og egenkapital ikke oppnås. Årsaken er at årlige rentebetalinger i de fleste skattesystem beskattes løpende, mens gevinster først skattlegges ved realisasjon. Følgelig kan det være vanskelig å oppnå full nøytralitet gjennom et CBIT-system.

For *utenlandske selskapsinvestorer* vil virkningen av et CBIT-system avhenge av skattebehandlingen av utenlandsk inntekt i selskapets hjemland. Flere lands skattesystem unntar skatt på utbytte fra utlandet på selskapsnivå fordi utbytte er forutsatt å være skattlagt i kildelandet (fritaksmetode). Det er normalt ingen tilsvarende regler for rentebetaling. I CBIT-modellen kan derfor renter bli beskattet både i staten der selskapet er hjemmehørende og i kildestaten, mens egenkapitalavkastningen bare skattlegges i kildestaten. Egenkapital kan dermed bli foretrukket finansieringskilde for utenlandske selskapsinvestorer isolert sett.

#### Investeringsincentiver

Dersom rentefradraget avskjæres, vil kapitalkostnaden for gjeldsfinansierte investeringer isolert sett øke. Dette gjør at færre lønnsomme prosjekter før skatt vil være lønnsomme etter skatt. For en gitt skattesats virker med andre ord en sel-

skapsskatt med rentefradrag mindre vridende på investeringsinsentivene enn en selskapsskatt uten rentefradrag.

CBIT-modellen øker imidlertid provenyet fra selskapsskatten ved at skattegrunnlaget blir bredere. Dette åpner for at selskapsskattesatsen kan reduseres i en provenynøytral reform. Skatten på lønnsomme egenkapitalfinansierte investeringer kan dermed reduseres. Dette gjør at avkastningskravet før skatt på egenkapitalfinansierte investeringer isolert sett reduseres sammenlignet med dagens skattesystem som igjen kan bidra til økte insentiver til investeringer i realkapital. Som påpekt over vil imidlertid marginale gjeldsfinansierte investeringer før skatt bli ulønnsomme etter skatt.

Den samlede effekten på investeringene i økonomien vil avhenge av innslaget av egenkapital- og gjeldsfinansiering for marginale investeringer. I norske selskap er gjennomsnittlig gjeldsandel i størrelsesorden 50 pst. Dersom dette gir uttrykk for finansieringen av marginale prosjekter, må skattesatsen, alt annet likt, halveres for at kapitalkostnaden under et CBIT-system skal bli om lag den *samme* som etter gjeldende regler.

Virkningen på enkelt-selskap avhenger av den marginale investoren. For selskap som er avhengig av egenkapital, kan den positive effekten på kapitalkostnaden ved egenkapitalfinansiering være størst. For andre selskap som i større grad har tilgang på kreditt i markedet, kan økningen i kapitalkostnaden for gjeld være dominerende.

Utvalget har beregnet virkningene på den gjennomsnittlige effektive marginals-katten og gjennomsnittsskatten ved bruk av metoden til Devereux og Griffith (2003) tilpasset norske forhold. I tabell 5.4 er det satt opp et alternativ som sammenligner gjeldende selskapsskatt der satsen reduseres til 20 pst. og en CBIT-modell der satsen er 17 pst. Begge alternativene er forutsatt å være provenymessig like. I beregningen ses det bort fra personbeskatning.

Dersom en legger disse effektene på effektive skattesatser til grunn og samtidig benytter meto-

Tabell 5.4 Effektiv gjennomsnittlig skattesats (EATR) og effektiv marginal skattesats (EMTR) før ev. personskatt. Gjeldende selskapsskatt med lavere sats og CBIT-modellen. Prosent

	Gjeldende selskapsskatt		CBIT-modellen	
	20 pst.		17 pst.	
Formell skattesats	EATR	EMTR	EATR	EMTR
Egenkapital . . . . .	22,3	32,2	21,4	28,0
Gjeld . . . . .	17,3	-1,9	21,4	28,0
Vektet . . . . .	19,8	18,6	21,4	28,0

den i kapittel 4 basert på De Mooij og Ederveen (2008), kan det beregnes at investeringene i Norge øker med om lag 1,2 pst. ved en overgang fra gjeldende selskapsskatt med skattesats på 27 pst. til en CBIT-modell med skattesats på 17 pst. Redusert, ordinær selskapsskattesats til 20 pst. gir til sammenligning en effekt på investeringene på om lag 9,8 pst. Beregningene må tolkes med forsiktighet og betraktes som en illustrasjon av virkningene.

CBIT-modellen vil skifte skattebyrden fra investeringer med renprofitt til marginale investeringer. Årsaken er todelt. For det første kan marginalt lønnsomme investeringer før skatt bli privatøkonomisk ulønnsomme hvis rentefradraget avskjæres. For det andre vil skattebesparelsen for selskap med renprofitt ved lavere skattesats være høyere enn virkningen av å fjerne rentefradraget. Dette skyldes at driftsresultatet overstiger finansieringskostnadene. Generelt vil derfor selskap med renprofitt få lavere skattebyrde.

Bond (2000) viser at dersom et lands kilder til renprofitt er mobile og problemet med overskuddsflytting er stort, kan CBIT-modellen i kombinasjon med lavere selskapsskattesats gi makroøkonomiske fordeler for et land, til tross for de negative virkningene på investeringsincentivene. I motsatt fall der virkningene på marginale investeringer er viktigere enn problemet med overskuddsflytting, kan CBIT-modellen påføre landet samfunnsøkonomiske kostnader.

Modellsimuleringer på EU-land utført av De Mooij og Devereux (2008) viser at CBIT-modellen isolert sett gir økt bruttonasjonalprodukt som følge av mindre vridninger i finansieringsvalgene til selskapene. Samtidig gir imidlertid fjerningen av rentefradraget økte kapitalkostnader som isolert sett reduserer investeringene og bruttonasjonalprodukt. Den samlede effekten på enkeltland avhenger av hvordan det økte provenyet fra CBIT-modellen anvendes. Dersom det økte provenyet benyttes til å redusere arbeids- eller konsumskatter, viser modellkjøringene at bruttonasjonalprodukt faller. På den annen side øker typisk bruttonasjonalprodukt hvis provenyet benyttes til å redusere selskapsskattesatsen. Dersom alle EU-land innfører CBIT kombinert med lavere sats, reduseres veksten i bruttonasjonalprodukt for enkeltland fordi bidrag ved intern overflytting av kilder til renprofitt mellom EU-land faller bort. Det svenske selskapsskatteutvalget har blant annet benyttet denne studien som en begrunnelse for sitt valg av modell, jf. avsnitt 5.4.2.

En CBIT-modell vil i motsetning til ACE-modellen, ikke løse problemet med vridninger i

investeringsinsentivene som følge av at avskrivningssatsene avviker fra faktisk depresiering.

#### *Overskuddsflytting*

CBIT-modellen vil isolert sett ikke påvirke den formelle skattesatsen. Ved å nekte fradrag for gjeldsrenter vil en fjerne problemet med overskuddsflytting ved omplassering av gjeld, men det vil ikke redusere insentivene til overskuddsflytting gjennom andre former for internprising. Dersom økningen i skattegrunnlaget benyttes til å redusere skattesatsen, vil insentivene til overskuddsflytting kunne reduseres. Så lenge det er land som har lavere skattesats enn Norge, vil insentivet til overskuddsflytting likevel ikke elimineres. Modellen bør derfor også suppleres med andre tiltak mot overskuddsflytting.

#### *Proveny*

I provenyberegningene er det lagt til grunn at det ikke gis fradrag for renteutgifter og at renteinntekter heller ikke beskattes. I en lukket økonomi ville en ikke forvente at en symmetrisk CBIT-modell skulle gi særlige effekter på samlet proveny fordi renteutgifter måtte motsvares av tilsvarende renteinntekter. I en åpen økonomi vil resultatet avhenge av om netto innlån er positiv eller negativ. Med positiv netto innlån vil rentekostnader som fradragsføres overstige inntektsførte renteinntekter. Da vil en symmetrisk CBIT-modell isolert sett gi økt proveny.

Provenyvirkningene av å innføre en CBIT-modell er basert på ligningsdata fra Skattedirektoratet. I grunnlaget inngår både ikke-finansielle og finansielle aksjeselskap, bortsett fra petroleumsselskap. Provenyvirkningene er beregnet ved at finansielle inntekter og utgifter trekkes fra det skattbare overskuddet (underskuddet). Netto rentekostnader er beregnet ved å legge sammen rentekostnad til foretak i samme konsern og annen rentekostnad og deretter trekke fra renteinntekt fra foretak i samme konsern og annen renteinntekt. For finansiell sektor legges det rent beregningsteknisk til grunn at skattegrunnlaget ikke påvirkes, dvs. at sektoren beskattes etter samme skattegrunnlag som i dag. Resultatene avhenger særlig av nivået på fremførbare underskudd, og det antas at de framførbare underskuddene vil bli lavere på sikt som følge av at CBIT-modellen avskjærer rentefradragene. Resultatene kan under enkelte forutsetninger indikere et merproveny på om lag 14 mrd. kroner ved å innføre en CBIT-modell. I en reform med samme provenytyp som

under en standard selskapsskatt med skattesats på 20 pst. kan skattesatsen senkes til i størrelsesorden 17 pst. under en CBIT-modell. Det er lagt til grunn at provenyet fra avskjæringen av rentefradraget på personlig hånd ikke anvendes i selskapssektoren.

#### 5.4.2 Forslag fra det svenske skatteutvalget – avskjære netto finanskostnader

Det svenske skatteutvalget, «Företagsskattekomittén», avla sin innstilling 12. juni 2014 i SOU 2014:40. Hovedforslaget er å nekte selskapene fradrag for netto finansieringskostnader. I stedet skal selskapene gis et kapitalfradrag tilsvarende 25 pst. av skattemessig overskudd. I praksis er kapitalfradraget ekvivalent med en satsreduksjon. Denne modellen kan derfor også betegnes som en modell uten fradrag for finansieringskostnader, men med redusert sats. Hovedformålet med forslaget er å bidra til økt likebehandling mellom egenkapital og gjeld. Komitéen mener det ikke er noen grunn til å favorisere gjeld framfor egenkapital. I tillegg viser komitéen til at forslaget effektivt hindrer overskuddsflytting gjennom rentefradrag.

I den svenske utredningen er det gitt en detaljert definisjon av begrepet finansieringskostnader. I begrepet inngår blant annet gjeldskostnader, garantikostnader, valutakurstap, tap ved salg og nedskrivning av finansielle instrumenter (f.eks. obligasjoner, preferanselån, ansvarlige lån, konvertible obligasjoner, terminer og opsjoner). Ved leieavtaler legger det svenske utvalget opp til at den finansielle kostnaden skal skilles ut fra leieprisen, dvs. det rentebeløp som inngår i leiekostnaden. Leverandørkreditt regnes ikke som finansiell kostnad om kreditten gis på normale vilkår.

Det svenske forslaget har likhetstrekk med en CBIT-modell, jf. avsnitt 5.4.1, men det er også viktige forskjeller. CBIT-modellen er utformet som et helhetlig alternativ for hele skattesystemet. Det svenske forslaget har på sin side utelukkende vurdert selskapsskatten og ikke sett nærmere på integrasjonen med personbeskatningen eller beskatning av næringsvirksomhet i enkeltpersonforetak. Nedenfor vurderes virkningene av det svenske forslaget. Det svenske forslaget er på tilsvarende måte som modellene ovenfor, vurdert i en norsk sammenheng, der blant annet satsen på selskapsoverskudd og kapitalinntekter er den samme. Det legges i omtalen til grunn at personlige skattytere fremdeles får fradrag for netto renteutgifter i denne modellen.

#### 5.4.2.1 Virkninger og konsekvenser av svensk modell med kapitalfradrag

##### *Likebehandling av gjeld og egenkapital*

Selv om den svenske modellen likebehandler gjeld og egenkapital i selskapet isolert sett, kan modellen likevel påvirke finansieringsbeslutningen når en tar hensyn til personbeskatningen. Det svenske forslaget kan påvirke om personlige investorer ønsker å skyte inn gjeld eller egenkapital i selskapssektoren. Investorens finansieringsvalg vil avhenge av den effektive beskatningen ved de ulike finanseringsalternativene. Det vil blant annet være et skille om selskapsinvesteringene skjer i realkapital eller finanskapital (som gir renteinntekter som renteutgiftene kan regnes mot). Årsaken er at det er netto rentefradrag som begrenses.

Etter det svenske forslaget vil gjeldsfinansierede investeringer i realkapital både bli beskattet i selskapet og deretter på nytt som kapitalinntekt hos personlig långiver. Investeringer i realkapital som finansieres med innskutt egenkapital, vil også bli beskattet i selskapet og eventuelt på nytt ved skatt på utbytte/gevinst til eieren. Selv om avkastningen i begge tilfeller dobbeltbeskattes, vil en kunne oppnå likebehandling dersom investeringen skattlegges helt likt både i selskapet og på personlig hånd med de ulike finansieringsformene. I praksis er imidlertid det vanskelig å få til.

Dersom skattesatsen på selskapsoverskudd skal være lav, og kapitalinntekt skal skattlegges med samme sats, må det være en høyere skattesats på eierinntekt for å motvirke omdannelse av arbeidsinntekt til eierinntekt (inntektsskifting). Høyere skattesats i en ordinær utbytteskatt (uten skjerming) enn renteinntekt, trekker i retning av at investor vil ha insentiv til å skyte inn kapital som gjeld i stedet for egenkapital med den svenske modellen.

Med en utbytteskatt med skjerming (aksjønærmodellen) skjerms avkastning tilsvarende risikofri rente for egenkapitalfinansierte investeringer. Ved gjeldsfinansiering dobbeltbeskattes imidlertid risikofri avkastning fra realkapital. I dette tilfellet blir dermed effektiv skattesats lavere om kapitalen skytes inn som egenkapital i stedet for som gjeld. I så fall vil investor ha insentiv til å skyte inn kapital som egenkapital framfor gjeld.

Et selskap kan eventuelt også ha mulighet til å finansiere investeringen med tilbakeholdt overskudd. En utbytteskatt uten skjerming gjør det isolert sett mer lønnsomt å finansiere investeringer med lån eller tilbakeholdt overskudd framfor tilførsel av ny aksjekapital. En utbytteskatt med

skjerming likebehandler de ulike finansieringsformene. Hvis det innføres en skattemodell med dobbeltbeskatning av gjeldsfinansierte investeringer, vil tilbakeholdt overskudd (og innskutt egenkapital) kunne foretrekkes som finansieringskilde framfor gjeldsfinansiering i en utbytteskatt med skjerming, men tilbakeholdt overskudd vil også foretrekkes framfor ny, innskutt egenkapital i en utbytteskatt uten skjerming (aksjonærmodellen).

Ut fra vurderingen over vil det i en modell der det ikke er fradrag for netto renteutgifter i selskapene med andre ord fremdeles være ulike skattemessige motiver til å finansiere en investering med gjeld eller egenkapital. Det vil være vanskelig å utforme personbeskatningen slik at en opphever vridningene og innlåsingseffektene.

Dersom netto renter ikke er fradragsberettiget i selskapssektoren, men for personlige skattytere, vil det oppstå problemer med å skille renter oppstått i og utenfor næringsvirksomhet.

#### *Tilpasningsinsentiver*

Forslaget skiller seg fra en CBIT-modell ved at netto renteinntekter skal beskattes med selskapskattesatsen. Siden netto renteinntekter beskattes, kan det oppstå asymmetrisk behandling av rentekostnader og renteinntekter og dermed dobbeltbeskatning ved lån mellom ulike selskap. Långivende selskap som har netto renteinntekter, blir i dette systemet beskattet for mottatt renteinntekt, mens låntagende selskap som har netto rentekostnader, ikke får fradragsføre rentekostnaden. Denne asymmetriske behandlingen vil kunne føre til tilpasninger ved at selskap med netto renteinntekter kjøper opp eller fusjonerer med selskap med netto rentekostnader. På den måten kan selskapene øke fradragsrammen for rentekostnader.

Til forskjell fra CBIT-modellen fra US Treasury vil banksektoren være omfattet av det svenske forslaget. Det er mulig å inkludere banksektoren siden netto renteinntekter skal beskattes med selskapskattesatsen. På den måten vil også fortjenesten i bankene som stammer fra rentemarginer ved inn- og utlånsvirksomhet bli beskattet. I likhet med andre selskap som har netto renteinntekter vil det imidlertid gi bankene insentiver til å fusjonere og kjøpe virksomhet som har netto rentekostnader.

Forslaget vil imidlertid ikke bare gi opphav til fusjoner og oppkjøp, men kan også skape et marked for omsetning av renteposisjoner. Selskap med netto finanskostnader vil få insentiv til å kjøpe finansielle instrumenter som gir selskapet finansinntekter eller investere i realkapital som

gir finansinntekter, for eksempel leieinntekter. Marginalskatten på slike investeringer vil være null innenfor rammen av det selskapet har av netto rentekostnader. (Investeringer i realkapital som gir driftsinntekter vil stå overfor positiv marginalskatt siden netto rentekostnader ikke kan regnes mot driftsinntekter.) Selskap med netto renteinntekter vil tilsvarende ha insentiv til å tilby finansielle instrumenter til selskap med netto rentekostnader. Fordelingen av fortjenesten vil avhenge av partenes forhandlingsmakt.

Forslaget krever en klar definisjon av finansielle kostnader og inntekter. Når det nektes fradrag for netto finansieringskostnader, vil det bli et press på definisjonen av finansieringskostnader. Selskap med netto finanskostnader, vil få insentiver til å klassifisere så lite som mulig av kostnadene som finanskostnader, ettersom finanskostnader ikke kan fradragsføres. Motsvarende vil selskap med netto finansieringskostnader ha insentiver til å klassifisere inntekter som finansielle inntekter for i størst mulig grad å kunne utnytte fradraget for finansieringskostnader. Selv om den svenske utredningen har viet stor oppmerksomhet til denne problemstillingen, vil det være krevende å finne fram til et regelsett som effektivt kan motvirke slike tilpasninger. Dette problemet gjelder alle ordninger som begrenser rentefradraget, men vil være særlig viktig i tilfeller der begrensningen er sterk som i det svenske forslaget.

#### *Investeringsinsentiver*

Modellen kan gi vridninger i den personlige investorens valg mellom investeringer i selskapssektoren og andre plasseringer, som bankinnskudd. Plasseres investorens kapital i bank, beskattes avkastningen én gang som kapitalinntekt. Ved plassering i et selskap med realkapital som gir tilsvarende avkastning, vil imidlertid avkastningen først bli beskattet i selskapet og deretter på personlig hånd, enten gjennom kapitalinntektsskatten ved gjeldsfinansiering eller ev. utbytteskatt (uten skjerming) ved egenkapitalinnskudd. Under aksjonærmodellen vil banksporing og egenkapitalinnskudd i selskap som gir tilsvarende avkastning være ekvivalent, men selskapsinvesteringer med gjeldsfinansiering vil bli hardere beskattet.

Med avskjæring av netto rentekostnader vil kapitalkostnaden til gjeldsfinansierte investeringer isolert sett øke (dersom ikke finnes tilstrekkelige renteinntekter å trekke rentekostnaden fra i). Marginale gjeldsfinansierte prosjekter vil dermed ikke lenge være skattefrie. Det gir et samfunns-

økonomisk tap ved at færre lønnsomme prosjekter før skatt vil være lønnsomme etter skatt. Med det svenske forslaget vil imidlertid skattegrunnlaget utvides, noe som gir rom for å redusere skattesatsen (kapitalfradraget beregnet som 25 pst. av skattemessig overskudd). Skatten på lønnsomme egenkapitalfinansierte investeringer vil dermed reduseres. Dette gjør at avkastningskravet før skatt på egenkapitalfinansierte investeringer isolert sett reduseres. Den samlede effekten på investeringene i økonomien vil avhenge av innslaget av egenkapital- og gjeldsfinansiering og karaktertrekk ved investeringene (marginale investeringer eller investeringer som gir renprofitt).

Södersten har i vedlegg 8 i SOU 2014:40 beregnet effekten på kapitalkostnadene av en variant av det svenske forslaget. Forskjellen mellom Söderstens beregninger og det svenske utvalgets endelige forslag er at Södersten har beregnet effekten av et kapitalfradrag basert på EBIT (overskudd før skatt og renter), mens utvalget har lagt til grunn at kapitalfradraget skal baseres på skattemessig overskudd. I tilfeller der selskapene har netto rentekostnader, har denne forskjellen imidlertid ingen betydning for kapitalkostnaden. Södersten finner at kapitalkostnaden for realkapital (ved netto finanskostnader) øker med om lag 12 pst. med en omlegging av skattesystemet etter komitéens forslag. Dette innebærer altså en forverring av investeringsinsentivene sammenlignet med gjeldende regler. Södersten finner tilsvarende at den effektive marginale skattesatsen øker betydelig, mens samtidig at også effektiv gjennomsnittlig skattesats øker noe.

#### *Overskuddsflytting*

Hvis fradrag for netto finansieringskostnader avskjæres, vil en fjerne mulighetene til å bruke gjeld for å flytte overskudd. En slik modell vil gi insentiver til å flytte netto finanskostnader til andre land der det er fradrag. Med den lavere skattesatsen vil det heller ikke være like mye skatt å spare på å flytte overskudd gjennom andre metoder, som internprising. Så lenge det er land som har lavere skattesats, vil imidlertid insentivet til overskuddsflytting fremdeles være tilstede.

#### *Oppsummering*

Utvalget ser at det svenske forslaget kan motvirke overskuddsflytting, men mener forslaget vil medføre betydelige utfordringer når en ser personbeskatningen i sammenheng med selskapsbeskatningen. Utvalget kan ikke se at det vil være mulig

å unngå innlåsingeffekter. Modellen vil heller ikke virke nøytralt på finansieringsformer når en tar hensyn til personbeskatningen. Det vil også være sterke insentiver for å omklassifisere finanskostnader til driftskostnader og driftsinntekter til finansinntekter. I tillegg vil det oppstå vridninger internt i selskapssektoren ved fusjoner og oppkjøp av selskap med ulike renteposisjoner. Skatten på egenkapitalfinansierte prosjekter vil bli lavere som følge av satsreduksjonen eller kapitalfradraget, men modellen vil kunne gjøre marginale gjeldsfinansierte prosjekter ulønnsomme. På bakgrunn av det ovennevnte vil utvalget ikke anbefale en svensk CBIT-variant.

## **5.5 Selskapsskattemodeller med delvis fradrag for finansieringskostnader**

Modellene som er omtalt i punkt 5.3 og 5.4 vurderer selskapsskatten der det enten gis fradrag for finansieringskostnaden i sin helhet eller der det ikke gis fradrag for (netto) finansieringskostnader. Det er mulig å innføre delvise varianter av disse modellene, for eksempel ved å innføre et delvis ACE-fradrag eller delvis begrense rentekostnaden. En modell som delvis gir ACE-fradrag er omtalt i avsnitt 5.5.1 og en variant som kombinerer et delvis ACE-fradrag med en delvis CBIT-modell er omtalt i avsnitt 5.5.2. Modeller som delvis begrenser rentefradraget er ikke drøftet nærmere i dette kapitlet, men drøftes mer inngående i kapittel 8.

### **5.5.1 Todelt modell: Lav sats for normalavkastning og høy sats for renprofitt**

Utvalget har sett på modeller som skattlegger alternativavkastningen med en lavere sats enn kilder til renprofitt. I praksis vil et slikt system være en variant av en ACE-modell. I ACE-modellen fradras hele finansieringskostnaden ved egenkapitalfinansiering. I et todelt system gis det imidlertid bare delvis fradrag for finansieringskostnaden. Modellen kan gjennomføres ved å benytte en lavere skattesats på alternativavkastningen. Det er flere land som har forsøkt en slik tilnærming. På starten av 2000-tallet hadde både Østerrike og Italia en todelt skattlegging. Begge land gjennomførte denne skattleggingen ved å kalkulere alternativavkastningen for egenkapital og skattlegge den med lav sats, mens resterende avkastning ble skattlagt med en høy sats. Det vises til nærmere omtale av dette under avsnitt 5.3.2.3.

Dersom en skulle innført en todelt skattlegging i Norge, kunne grunnlaget for å beregne alternativavkastningen på egenkapitalen fastsettes på samme måte som under en standard ACE-modell. Deretter kunne det beregnes skatt på ACE-fradraget med lav sats, mens alminnelig inntekt fratrukket ACE-fradraget beskattes med høy sats. På denne måten reduseres skatten på alternativavkastningen, mens renprofitter beskattes med høy sats.

For å begrense mulighetene til å flytte overskudd mellom land gjennom fradraget for gjeldsrenter kan det også i denne modellen benyttes et normert fradrag for finansieringskostnadene ved gjeld. I så fall gis det et normert fradrag for gjeldsrenter i stedet for fradrag for faktiske rentekostnader.<sup>2</sup> Utformingen får da paralleller til en ACC-modell. I en rendyrket ACC-modell blir alternativavkastningen ved å binde egenkapital fritatt for beskatning, mens i den todelte modellen blir imidlertid alternativavkastningen beskattet med lav sats. Avkastningen etter fradrag for finansieringskostnadene skattlegges deretter med høy sats.

Denne utformingen ligner på modellen som ligger til grunn for grunnrenteskattene i det norske skattesystemet. Grunnrenteskatten på vannkraftverk virker som en ACC-modell ved at det beregnes en alternativavkastning på driftsmidler i kraftproduksjonen (friinntekt) som trekkes fra skattbart overskudd. Samtidig beskattes hele avkastningen på egenkapital på vanlig måte gjennom den ordinære selskapsskatten. I sum virker selskapsskatten og grunnrenteskatten på kraftanlegg dermed som en todelt modell, der alternativavkastningen beskattes med lav sats (selskapskattesatsen) og renprofitt med høy sats (selskapskattesatsen i tillegg til grunnrenteskattesatsen). Også særskatten på petroleumsvirksomheten ligner denne modellen, men i petroleumsskatten er de investeringsbaserte fradragene for sjenerøse.

Den todelte modellen avviker fra dagens utforming av selskapsskatten ved at det ikke gis fradrag for faktiske gjeldsrenter, men normerte gjeldsrenter. En eventuell differanse mellom faktiske og normerte gjeldsrenter vil i så fall bli beskattet på selskapets hånd.

#### 5.5.1.1 *Virkninger og konsekvenser av modellen*

Lavere skatt på alternativavkastningen vil redusere kapitalkostnaden ved egenkapitalfinansierte investeringer for norske selskap som igjen vil gi økte incentiver til investeringer. Et system med skatt på alternativavkastningen av egenkapitalen vil fremdeles innebære at gjeld favoriseres framfor egenkapital isolert sett i selskapsskatten. Ettersom normerte gjeldsrenter er fradragsberettigede vil avkastning på gjeld i hovedsak være ubeskattet på selskapets hånd, mens avkastningen på egenkapital beskattes. Med lav skattesats begrenses imidlertid favoriseringen.

Under dagens system er favoriseringen av gjeld forsøkt motvirket ved en motsvarende skjevhet i personbeskatningen gjennom aksjonærmodellen. Med lav skatt på alternativavkastningen i selskap bør det gis tilsvarende lavere skjerming i aksjonærmodellen. Dette vil sikre at gjeld og egenkapital for norske aksjonærer likebehandles når en ser person- og selskapsbeskatningen under ett. For utenlandske investorer, der den norske personskatten ikke kan brukes til å motvirke skjevheter, avhenger virkningen av den utenlandske personbeskatningen.

Modellen vil bidra til å redusere problemet med overskuddsflytting ved at skatt på alternativavkastningen kan komme ned på samme nivå som sammenlignbare land. I selskap med meravkastning vil incentivene til overskuddsflytting fremdeles være høy. Normert gjeldsrentefradrag i skatt på meravkastning bidrar til å redusere problemet, men modellen bør kombineres med supplerende tiltak mot andre former for overskuddsflytting.

Fordelen med en todelt satsstruktur er at en kan opprettholde skattenivået på sektorer med renprofitt, samtidig som en kan få provenymessig rom til å redusere satsen på alternativavkastningen ned på nivå med andre land. Provenytapet ved en slik modell vil være lavere enn en modell med generell redusert skattesats som også reduserer skatten på renprofitt.

Utvalget mener det er gode grunner til å utnytte rommet for skatt på stedbundne renprofitter. Modellen med todelt satsstruktur skiller imidlertid ikke mellom mobile og immobile renprofitter. Ved høy sats på all meravkastning kan modellen derfor føre til at mobile renprofitter flytter ut av Norge, og at slike prosjekter som ellers ville blitt lagt til Norge, ikke realiseres her. Utvalget vil derfor ikke foreslå at en baserer den ordinære selskapsskatten på denne modellen.

<sup>2</sup> Det legges til grunn at fradraget for gjeldsrenter i utgangspunktet ikke avkortes. Dersom fradraget for gjeldsrenter avkortes, ved å redusere den normerte rentekostnaden, får modellen paralleller til modellen beskrevet i avsnitt 5.4.2.



For utvalgte sektorer kan en modell der standard selskapsskatt kombineres med en egen grunnrenteskatt være aktuell. Utvalget viser til at en allerede har slike skatter i vannkraft- og petroleumssektoren. Også i andre sektorer som fiskeri- og havbruk, skogbruk og frekvensforvaltning bør det vurderes å innføre egne grunnrenteskatter.

### 5.5.2 Delvis fradrag for gjelds- og egenkapitalkostnaden

De Mooij og Devereux (2008) har i en artikkel om konsekvenser av og løsninger på favoriseringen av gjeldsfinansiering skissert et alternativ der en innfører en delvis ACE-modell og en delvis CBIT-modell. ACE-modeller vil generelt bidra til å redusere skattegrunnlaget, mens CBIT-modeller vil øke skattegrunnlaget. De Mooij og Devereux argumenterer for at det kan konstrueres en kombinasjon av ACE- og CBIT-modellene som nøytraliserer gjeldsfinansieringen i selskapsskatten og som samtidig er provenynøytral. Under gitte forutsetninger viser forfatterens modellberegninger at kombinasjonen vil gi samme nøytralitet for finansieringsbeslutninger som enkeltreformer med ACE og CBIT, samtidig som systemet øker verdiskapingen i landet (bruttonasjonalproduktet).

En slik modell kunne innføres i Norge ved å ta utgangspunkt i grunnlagene for ACE- og CBIT-modellen omtalt ovenfor. Deretter må det beregnes hvilken skattesats som skal benyttes for ACE-fradraget og fradraget netto rentekostnader, slik at modellen virker nøytralt i valget mellom gjeld og egenkapital på selskapets hånd og provenyet fra selskapsskatten forblir uendret.

Integrasjonen med personbeskatningen vil imidlertid bli vesentlig mer komplisert under denne modellen. Endringene i personbeskatningen blir todelt. For det første må skjermingsfradraget under aksjonærmodellen tilpasses nivået på ACE-fradraget. Dersom det for eksempel gis fradrag for halve alternativavkastningen for egenkapital på selskapets hånd, bør skjermingsfradraget i aksjonærmodellen også halveres. For å hindre at kapital låses inne i selskapssektoren med et ACE-fradrag må det også beregnes et særskilt inntektstillegg på personlig hånd, jf. omtale under avsnitt 5.4.2. For det andre må behandlingen av renteinntekter og -kostnader på personlig hånd justeres avhengig av behandlingen i selskapet. Gis det eksempelvis fradrag for halvparten av netto rentekostnader i selskapet, bør det innføres en tilsvarende begrensning i rentefradraget på personlig hånd.

Utvalget mener at denne modellen vil være svært komplisert ved at alle utfordringene med ACE-modellen og CBIT-modellen må håndteres samtidig, i tillegg til at integrasjonen med personbeskatningen blir uoversiktlig. Utvalget mener en kombinasjon av CBIT og ACE er for komplisert og vil ikke gå videre med en slik modell.

## 5.6 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at gjeldende selskapsskattemodell som er basert på et prinsipielt grunnlag, i grove trekk har gitt et stabilt og velfungerende skattesystem. Den norske selskapsbeskatningen har etter 1992 vært kjennetegnet ved stor grad av likebehandling, relativt brede grunnlag og lave satser. De siste 10 årene har imidlertid mange land redusert skattesatsen, slik at den norske satsen nå fremstår som relativt høy.

Utvalget vurderer det derfor som et aktuelt alternativ å videreføre hovedtrekkene i gjeldende selskapsskatt, men skattesatsen bør i så fall reduseres. På bakgrunn av utviklingen i den effektive selskapsskattesatsen i OECD-området og våre nærmeste naboland foreslår utvalgets flertall at skattesatsen da senkes til 20 pst. Utvalget legger til grunn at redusert selskapsskattesats vil bidra til å dempe flere av de uheldige virkningene av den gjeldende norske selskapsskatten. Med redusert skattesats vil kapitalkostnaden på egenkapital fra norske og utenlandske investorer falle. Dette vil gi insentiver til økte investeringer og samlet bidra til økonomisk vekst. Forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital i selskapsskatten vil også bli mindre ved lavere skattesats.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* foreslår at selskapsskattesatsen settes til anslagsvis 22 pst., som er samme selskapsskattesats som i Sverige og Danmark (fra 2016) for å finansiere sine forslag. Subsidiært støtter dette medlem flertallet i utvalgets forslag om en sats på 20 pst. på alminnelig inntekt.

Tettere integrerte markeder og økende digitalisering av økonomien har imidlertid gitt særlige utfordringer som reduserte skattesatser alene ikke kan løse. Redusert skattesats vil bare i begrenset grad bidra til å beskytte det norske skattegrunnlaget mot uthuling. Insentivene til å gjeldsfinansiere selskap og flytte overskudd til andre land vil bli lavere med redusert skattesats, men dette vil ikke i seg selv kunne hindre uthuling. Så lenge Norge skattlegger selskap, vil det alltid finnes et land som beskatter selskapsoverskudd lavere enn oss. Selv med en betydelig

reduksjon av skattesatsen, vil det fortsatt være insentiver til å flytte overskudd til lavskatteland. Dagens utforming av selskapsskatten bør derfor kombineres med andre målrettede tiltak mot overskuddsflytting.

Utvalget har vurdert om gjeldende utforming av skattesystemet bør erstattes av mer nøytrale skattemodeller som skjermer alternativavkastningen fra beskatning. Nøytralt utformede skatter påvirker ikke spare- og investeringsbeslutningene i samfunnet. Dette vil bidra til å styrke investeringsinsentivene ytterligere. Utvalget vil likevel ikke anbefale å erstatte gjeldende selskapsskatt med en rendyrket kontantstrømskatt som ville skjermet alternativavkastningen fra beskatning. En generell kontantstrømskatt for hele selskapssektoren vil ha en rekke praktiske utfordringer og gi insentiver til tilpasninger. Utvalget viser videre til at en destinasjonsbasert kontantstrømskatt i teorien har mange gode egenskaper som kunne bidratt til å løse flere av utfordringene med en ordinær selskapsskatt. Imidlertid vil ensidig innføring fra et enkeltland gi store tilpasningsmuligheter og administrative problemer som Norge alene ikke kan løse. Utvalget vil på denne bakgrunn heller ikke tilrå en destinasjonsbasert kontantstrømskatt.

Utvalget mener en modell der en gir fradrag for egenkapitalkostnaden (Allowance for Corporate Equity – ACE) kan være et aktuelt alternativ dersom en ønsker å skjerme alternativavkastningen og ytterligere styrke investeringsinsentivene. En ACE-modell vil gi likebehandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd og sikre at alle prosjekter som er lønnsomme før skatt også vil være lønnsomme etter skatt. Utvalget mener at en ACE-modell er gjennomførbar, men fordelene må veies opp mot økte administrative kostnader. Utvalget vil også peke på at det vil være krevende å utforme modellen slik at insentiver til tilpasninger unngås. Integrasjonen med personbeskatningen vil også kunne bli komplisert. Modellen vil ikke hindre overskuddsflytting. For å hindre overskuddsflytting gjennom lånekostnader kan en variant med fradrag for totalkapitalen (ACC-modellen) vurderes. I en slik modell erstattes fradraget for gjeldsrenter med et skjermingsfradrag for både gjeld og egenkapital og en vil hindre overskuddsflytting gjennom manipulering av rentekostnader. Med en ACC-modell må en tilpasse beskatningen av finansiell sektor særskilt. En særskilt tilpasning for finansiell sektor kan være administrativt krevende og gi rom for tilpasninger. I tillegg skaper også ACC-modellen utfordringer i integrasjonen med personbeskatningen. Model-

len bør også kombineres med tiltak for å hindre overskuddsflytting gjennom andre typer fradrag.

Provenyet fra nøytrale skatter kan bidra til å dempe behovet for andre vridende skatter. Utvalget mener derfor at skatten på kilder til immobile renprofitter bør opprettholdes og helst økes. Dette ivaretas til dels gjennom særskatte-systemene for petroleum og vannkraft, men det er også andre kilder til immobil renprofitt i norsk økonomi. Et skattesystem med høy skattesats på all meravkastning kan imidlertid føre til at mobile renprofitter flyttes ut av landet eller at nye lønnsomme mobile prosjekter ikke realiseres her. Utvalget tilrår derfor at særskatt på renprofitter avgrenses mot enkeltsektorer. Det bør blant annet vurderes å innføre grunnrenteskatter på fiskeri- og havbrukssektoren.

Utvalget har også vurdert å fjerne fradraget for gjeldsrenter og benytte provenyet til å redusere selskapsskattesatsen (CBIT-modell). I dette tilfellet beskattes både alternativavkastningen og renprofitt på selskapets hånd. En slik modell vil redusere kapitalkostnaden ved egenkapitalfinansiering. For selskap som er kredittrasjonerte og avhengige av egenkapital, kan en slik modell bidra til økte investeringer. En CBIT-modell vil på den annen side gjøre gjeldsfinansierte, marginalt lønnsomme prosjekter ulønnsomme etter skatt. Effekten av en CBIT-modell i kombinasjon med redusert selskapsskattesats kan dermed være at en skifter skattebyrden fra renprofitt og grunnrente over på marginale prosjekter. CBIT-modellen reiser også betydelige utfordringer i beskatningen av finanssektoren og i integrasjonen med personbeskatningen. Utvalget vil på bakgrunn av ovennevnte frarå å legge selskapsbeskatningen om til en CBIT-modell.

Utvalget ser at det svenske forslaget der netto finansieringskostnader avskjæres kan motvirke overskuddsflytting. Forslaget vil imidlertid medføre betydelige utfordringer når en ser personbeskatningen i sammenheng med selskapsbeskatningen. Utvalget kan ikke se at det vil være mulig å unngå innlåsingeffekter. I tillegg vil det oppstå vridninger internt i selskapssektoren ved fusjoner og oppkjøp av selskap med ulike renteposisjoner. Skatten på egenkapitalfinansierte prosjekter vil bli lavere som følge av satsreduksjonen eller kapitalfradraget, men modellen vil kunne gjøre gjeldsfinansierte prosjekter ulønnsomme. På bakgrunn av det ovennevnte vil utvalget heller ikke anbefale en svensk CBIT-variant.

Ut fra en samlet vurdering vil utvalget anbefale en standard selskapsskatt. For å redusere selskapsskattens uheldige virkninger på investe-

ringsinsentivene bør imidlertid modellen kombineres med en redusert selskapskattesats. Utvalgets flertall foreslår at skattesatsen senkes til 20 pst. Utvalget vil understreke at gjeldende selskapskatt bør kombineres med andre tiltak mot overskuddsflytting.

#### Referanser

- Auerbach, Alan J., and Michael P. Devereux (2011): «Consumption and Cash-Flow Taxes in an International Setting.»
- Auerbach, Alan J., Michael P. Devereux and Helen Simpson (2011): «Taxing Corporate Income», kapittel 9 i *Dimensions of Tax by Design*.
- Bond, Stephen R. og Devereux, Michael P. (1995): «On the design of a neutral business tax under uncertainty», *Journal of Economics* 58, 57–71.
- Bond, Stephen R. (2000): «Levelling Up or Levelling Down? Some Reflections on the ACE and CBIT Proposals, and the Future of the Corporate Tax Base» i S. Cnossen, «Taxing Capital Income in the European Union», Oxford University Press.
- Bond, Stephen R. og Michael P. Devereux (2002): «Cash Flow Taxes in an Open Economy.» CEPR Discussion Paper No. 3401. Centre for Economic Policy Research, London, UK.
- Bond, Stephen R. og Michael P. Devereux (2003): «Generalized R-based and S-based taxes under uncertainty», *Journal of Public Economics*.
- De Mooij, Ruud A. og Michael P. Devereux (2008): «Alternative Systems of Business Tax in Europe. An applied analysis of ACE and CBIT reform», CPB Discussion Paper.
- De Mooij, Ruud A. og Sjøf Ederveen (2008): «Corporate Tax Elasticities. A Reader's Guide to Empirical Findings», Oxford University Centre for Business Taxation WP 08/22.
- De Mooij, Ruud A. (2011): «Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding the solution.» IMF Staff Discussion Note 11/11.
- Devereux, Michael P. og Rachel Griffith (2003): «Evaluating Tax Policy for Location Decisions», *International Tax and Public Finance* 10.
- Devereux, Michael P. (2012): «Issues in the Design of Taxes on Corporate Profit.» *National Tax Journal*.
- Fane, George (1987): «Neutral taxation under uncertainty», *Journal of Public Economics* 33, 95–105.
- Finansdepartementet, 2013. «Høringsnotat – begrensning av fradrag for renter i interessefelleskap.»
- Garnaut, Ross og Anthony I. C. Ross (1975): «Uncertainty, Risk Aversion, and the Taxing of Natural Resource Projects», *Energy Journal* 85, 272–285.
- Griffith, Rachel, James Hines, Peter Birch Sørensen (2011): «International Capital Taxation», kapittel 10 i *Dimensions of Tax by Design*.
- Hagen, Kåre P., Geir Åvitsland (2000): «Grunnrenteskatt, kapitalbeskatning og usikkerhet», vedlegg 2 i NOU 2000: 18 *Skattlegging av petroleumsvirksomhet*.
- Institute for Fiscal Studies (1991): «Equity for Companies: A Corporation Tax Reform for the 1990s», A Report of the IFS Capital Taxes Group.
- International Monetary Fund (2012): «Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation.»
- Keen, Michael og John King (2002): «The Croatian Profit Tax: An ACE in Practice», *Institute for Fiscal Studies* vol. 23, no 3, side 401–418.
- Kleinbard, Edward D. (2007): «Rehabilitating the Business Income Tax», Working Paper , The Brookings Institution.
- Klemm, Alexander (2006): «Allowances for Corporate Equity in Practice», *IMF Working Paper*, 06/259.
- Meld. St. 11 (2010–2011) *Evaluering av skattereforment 2006*.
- Meade, James, (1978): «The Structure and Reform of Direct Taxation», Allen & Unwin.
- Mirrlees, James og Institute for Fiscal Studies (2011): «Tax by Design», *The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Myers, Stewart C. (1974): «Interactions of Corporate Financing Decisions and Investment Decisions – Implications for Capital Budgeting», *Journal of Finance* 24, 1–25.
- Nielsen, Søren Bo (2014): «The Corporate Income Tax in the Tax System», ekspertrapport til den svenske «Företagsskattekomitén», jf. SOU 2014:40.
- Norges offentlige utredninger 1989: 14 «Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.»
- Norges offentlige utredninger 2000:18 «Skattlegging av petroleumsvirksomhet.»
- Norges offentlige utredninger 2003: 9 «Skatteutvalget – forslag til endringer i skattesystemet.»
- OECD (2007): «Fundamental Reform of Corporate Income Tax».
- Princen, Savina (2012): «Taxes do Affect Corporate Financing Decisions: The Case of Belgian ACE», *CESIFO Working Paper* 3713.
- Prop. 150 LS *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*.

Sandmo, Agnar (1989): «Om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen», vedlegg 1 i NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.

Summers, Lawrence H. (1987): «Investment incentives and the discounting of depreciation allowances» i M. Feldstein (red.), *The effects of Taxation on Capital Accumulation*, University of Chicago Press, Chicago, 295–304.

Statens offentlige utredninger 2014: 40 «Netural bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet», Sverige.

Sørensen, Peter Birch, 2009: «The Mirrlees Review: Lessons for and from the Nordic countries.» Presentation at the VATT Seminar on Tax Reform, Helsinki.

US Department of the Treasury (1992): «Integration of the Individual and Corporate Tax System: Taxing Business Income Once», US Government Printing Office.

Weisbach, David A. (2004): «The (Non)Taxation of Risk», Working Paper, The University of Chicago.

## Appendiks 5.1

**Integrasjon med personbeskatning under en ACE-modell**

## 1. Innledning

I avsnitt 5.3.2 vurderer utvalget hvordan en modell med fradrag for egenkapitalkostnaden (ACE-modell) kan utformes. I dette appendikset vurderes det nærmere hvordan en ACE-modell kan integreres i personbeskatningen. Utgangspunktet for vurderingen er at det innføres et fradrag for kostnaden ved å binde egenkapital i selskapsskatten (ACE-fradrag), samtidig som denne kostnaden i stedet skal beskattes på personlig hånd. Det finnes ulike måter å tilpasse personbeskatningen på for å sikre at alternativavkastningen beskattes. I denne analysen er hensikten å finne fram til et system som i størst mulig grad sikrer at ulike former for finansiering likebehandles. Likebehandling innebærer at investor ikke har insentiv til å velge den ene finansieringsformen foran den andre når en ser person- og selskapsbeskatningen under ett.

## 2. Tilpasning av personbeskatningen under en ACE-modell

Etter gjeldende utforming av skattesystemet kan selskap trekke fra rentekostnader i selskapsskatten, mens motsvarende renteinntekt vil være skattepliktig på norsk investors hånd. Det gis imidlertid ikke fradrag for finansieringskostnaden ved egenkapital på selskapets hånd, men kostnaden ved å binde kapital skjermes i utbytteskatten på investors hånd gjennom aksjonærmodellen. Samlet innebærer dette at alternativavkastningen blir beskattet både ved egenkapitalfinansiering (i selskapet) og gjeldsfinansiering (på investors hånd) for norske investorer. Renprofitt, dvs. avkastning utover alternativavkastningen, blir både beskattet gjennom selskapsskatten og skatt på eierinntekt (gevinst og utbytte).

Under en ACE-modell vil selskapet ved egenkapitalfinansiering kunne trekke fra et ACE-fradrag i selskapsoverskuddet. Dersom aksjonærmodellen videreføres uendret, vil alternativavkastningen ved egenkapitalfinansiering heller ikke bli beskattet på personlig hånd. En modell som fritar alternativavkastningen både i selskapet og på personlig hånd, er riktignok i tråd med anbefalinger fra Mirrlees' Review (Mirrlees et. al, 2011). En slik modell ville imidlertid medføre behov for omfattende tilpasninger i andre deler av kapitalbe-

skatningen for å unngå vridninger. Det legges til grunn at en fortsatt vil skattlegge alternativavkastningen under en ACE-modell, jf. omtale i avsnitt 5.3.2.4.

Med et ACE-fradrag i selskapsskattegrunnlaget kunne i prinsippet en skatt på eierinntekt uten skjermingsfradrag sikre at finansiering med ny, innskutt egenkapital og gjeld likebehandles, gitt at skattesatsen på eierinntekt er lik selskapsskattesatsen. I et slikt system vil imidlertid selskapet få insentiv til å finansiere prosjekter med tilbakeholdt overskudd. Ved å holde kapital tilbake i selskapet vil investor skattefritt kunne utsette beskatningen av eierinntekt. Denne skattekreditten gir insentiver til å låse kapital inn i selskapssektoren.

For å finne fram til et helt finansieringsnøytralt skattesystem med en ACE-modell når en ser person- og selskapsbeskatningen under ett, tar vi utgangspunkt i gjeldende skattesystem for 2014. For enkelhets skyld ses det bort fra risiko. Aksjonærmodellen er i utgangspunktet finansieringsnøytral dersom investor har full sikkerhet for å kunne utnytte skjermingsfradraget. Nøytralitetsegenskapene ved aksjonærmodellen er nærmere beskrevet i NOU 2003: 9 og vedlegg 2 av Sørensen. Vi innfører så et ACE-fradrag i selskapsbeskatningen, mens det forutsettes at skattesystemet for øvrig er uendret. For at skattesystemet fortsatt skal være finansieringsnøytralt med et ACE-fradrag i selskapsbeskatningen, må følgelig nettovirkningen av ACE-fradraget utlignes på personlig hånd (siden aksjonærmodellen i utgangspunktet er finansieringsnøytral).

ACE-grunnlaget består av både innskutt egenkapital og kapital i form av tilbakeholdt overskudd. Vi definerer uttrykkene  $ACE_g$  som ACE-grunnlaget som kan skrives som summen av tilbakeholdt overskudd ( $K_{TO}$ ) og innskutt egenkapital ( $K_{IE}$ ), dvs.  $ACE_g = K_{TO} + K_{IE}$ . Siden ACE-fradraget skal sørge for at kostnaden ved å binde egenkapital er skattefri på selskapets hånd, må fradraget beregnes av renten før skatt ( $R^{FS}$ ). Merverdien for investor i selskapet sammenlignet med dagens system vil være skatteverdien av dette fradraget. Investor må imidlertid betale utbytteskatt ved uttak av skattefordelen.<sup>3</sup> Skattefordelen av ACE-fradraget etter utbytteskatt vil da kunne utledes til følgende:

<sup>3</sup> Skjermingsfradraget i aksjonærmodellen vil ikke dekke denne delen av avkastningen siden skjermingen beregnes med en rente etter skatt. Det forutsettes at selskapet oppfører avkastning før skatt tilsvarende avkastningen før skatt på alternativ plassering.

$$ACE_g * R^{FS} * \tau_s - ACE_g * R^{FS} * \tau_s * \tau_E = ACE_g * R^{FS} * \tau_s * (1 - \tau_E) \quad (1)$$

der  $\tau_s$  er selskapsskattesatsen,  $\tau_E$  er skattesatsen på eierinntekt (utbytte- og gevinstskatt). Uttrykket  $ACE_g * R^{FS} * \tau_s$  på venstre side av likhetstegnet angir skattefordelen av ACE-fradraget i selskapet. Dette fratrekkes utbytteskatt som er gitt ved andre ledd på venstre side. Samlet viser uttrykket (1) dermed skatteverdien av ACE-fradraget på selskapets hånd hensyntatt utbytteskatt på personlig hånd. Et skattesystem som gir fradrag for egenkapitalkostnaden i selskapet og som samtidig viderefører aksjonærmodellen, vil dermed være finansieringsnøytralt hvis det innføres et skattetillegg på personlig hånd etter ligning (1).

For tilfellet at skattesats på eierinntekt er lik selskapsskattesatsen, dvs.  $\tau_E = \tau_s = \tau$ , kan uttrykket (1) forenkles til:

$$ACE_g * R^{ES} * \tau \quad (2)$$

der  $R^{ES}$  er renten etter skatt og som er lik  $R^{FS}(1 - \tau)$ . Uttrykket (2) viser at det i dette tilfellet må innføres et inntektstillegg tilsvarende skatteverdien av avkastningen etter skatt på ACE-grunnlaget på personlig hånd for å utligne fordelene for investorer av at det innføres et ACE-fradrag i selskapet.

Det kan virke unødig kompliserende å ha både skjermingsfradrag og et inntektstillegg etter uttrykk (1) (alternativt uttrykk (2) dersom skatten på eierinntekt er lik selskapsskatten). I utgangspunktet kunne en derfor tenke seg at det ble beregnet en nettovirkning på personlig hånd, dvs. inntektstillegget fratrukket skjermingsfradraget. Vi ser først på tilfellet der skattesatsen på eierinntekt er lik selskapsskattesatsen. I dette tilfellet vil nettovirkningen for investorer være gitt ved uttrykket (2) fratrukket skatteverdien av gjeldende skjermingsfradrag<sup>4</sup>:

$$\underbrace{ACE_g * R^{ES} * \tau}_{\text{inntektstillegg etter likning (2)}} - \underbrace{K_{IE} * R^{ES} * \tau}_{\substack{\text{skjerming i} \\ \text{aksjonærmodellen}}} = \underbrace{K_{TO} * R^{ES} * \tau}_{\text{nettovirkning}} \quad (3)$$

Uttrykket (3) viser at i et skattesystem med ACE-fradrag kan en ordinær utbytteskatt uten skjerming følges av et særskilt skattetillegg på personlig hånd for å sikre likebehandling av ulike finansieringsformer. Det særskilte skattetillegget må da

settes tilsvarende skatteverdien av risikofri avkastning etter skatt på tilbakeholdt overskudd. Uttrykket viser også at en ACE-modell med utbytteskatt uten skjerming ville være nøytral mellom finansiering med ny, innskutt egenkapital og gjeld, uavhengig av et inntektstillegg, siden nettovirkningen kun avhenger av tilbakeholdt overskudd ( $K_{TO}$ ). Inntektstillegget er imidlertid nødvendig for å hindre at tilbakeholdt overskudd blir foretrukket finansieringsform.

En viktig forutsetning for resultatet (3) er at det er samme skattesats på all kapital- og eierinntekt. I kapittel 11 har utvalget imidlertid lagt opp til at eierinntekt skilles ut som et eget skattegrunnlag og beskattes på nivå med lønnsinntekt inkludert arbeidsgiveravgift. Dersom en skal ha ulike skattesats på selskapsoverskudd og eierinntekt, vil det være nødvendig med en særskilt justering av inntektstillegget hvis en skal hindre innlåsing. Dette skyldes at ACE-fradraget får en annen verdi på eiers hånd når skattesatsene er ulike. Med ulike skattesatser på eierinntekt og alminnelig inntekt kan ikke likning (2) benyttes til å beregne netto virkningen. En må da ta utgangspunkt i likning (1) og deretter trekke fra skjermingsfradraget:

$$\underbrace{ACE_g * R^{FS} * \tau_s * (1 - \tau_E)}_{\text{likning (1)}} - \underbrace{K_{IE} * R^{ES} * \tau_E}_{\substack{\text{skjerming i} \\ \text{aksjonærmodellen}}} \quad (4)$$

Nettovirkningen som skal korrigeres på personlig hånd, er dermed gitt ved uttrykk (4) ved ulike skattesats på eierinntekt og alminnelig inntekt. For skattyter kan et slikt beregnet netto inntektstillegg være vanskelig å forstå og virke komplisert. Det kan derfor være enklere for skattyter å videreføre skjermingsfradraget (som er allerede er kjent for skattyter) for å korrigere annet ledd i likning (4) direkte. Samtidig må det innføres et inntektstillegg på personlig hånd som i så fall vil være identisk med ACE-fradraget i selskapet, korrigert for utbytteskatt, dvs. tilsvarende første ledd i likning (4) som er lik likning (1).

Uttrykket viser dessuten at det heller ikke vil være mulig å sikre likebehandling ved finansiering med ny, innskutt egenkapital og gjeld ved å fjerne skjermingsfradraget dersom skattesatsene er ulike. Dette skyldes at nettovirkningen ved finansiering med ny, innskutt egenkapital vil være gitt ved  $K_{IE} * R^{FS} * (\tau_s - \tau_E)$ .

<sup>4</sup> For enkelhets skyld forutsettes det at skjermingsgrunnlaget utelukkende reflekterer innskutt egenkapital, dvs. at det i ev. tidligere år er utbetalt utbytter tilsvarende tidligere års opptjente skjermingsgrunnlag.

En alternativ utforming av skattetillegg kan finnes ved å omformulere uttrykket (4). Netto-virkningen etter uttrykket (4) vil være ekvivalent med en kapitalinntektsskatt på ACE-fradraget og et reformert skjermingsfradrag. Årets ACE-fradrag vil være gitt ved ACE-grunnlaget multiplisert med risikofri rente før skatt som kan beskattes på personlig hånd med kapitalinntektsskatten. For å unngå dobbeltbeskatning må da skjermingsfradraget i aksjonærmodellen økes med tilsvarende beløp. Denne sammenhengen kan illustreres ved følgende likning:

$$\frac{ACE_g * R^{FS} * \tau_s}{\text{kapitalinntektsskatt på ACE-fradraget}} - \frac{(ACE_g * R^{FS} * \tau_s + K_{IE} * R^{ES}) * \tau_E}{\text{justert skjerming i aksjonærmodellen}} \quad (5)$$

Likning (5) er en omskrevet variant av likning (4) og illustrerer at korrigeringen på personlig hånd også kan gjøres i form av en kapitalinntektsskatt og en justert skjermingsmetode. Skjermingsmetoden justeres ved at skjermingsgrunnlaget økes med den betalte kapitalinntektsskatten på ACE-fradraget.

### 3. Illustrasjoner av inntektstillegg på personlig hånd

Inntektstilleggene som er skissert i uttrykkene (4) og (5) kan illustreres med konkrete eksempler. I denne illustrasjonen legges det til grunn en risikofri rente etter skatt på 4 pst. ACE-fradrag gis før beregning av skatt på selskapsoverskudd og skal dermed beregnes med en risikofri rente før skatt. Med en selskapsskattessats på 20 pst. blir renten før skatt 5 pst. Det forutsettes en utbytteskatt på 40 pst.

Vi forutsetter videre at selskapet ved utgangen av år 0 har en innskutt egenkapital på 1000 og et akkumulert tilbakeholdt overskudd på 1000 slik at verdien av selskapets kapital er 2000. For enkelhets skyld legges det til grunn at opparbeidet tilbakeholdt overskudd stammer fra overnormal avkastning, dvs. at det historisk er utbetalt utbytter tilsvarende tidligere års skjerming. På den måten vil det dermed ikke foreligge ubrukt skjerming fra tidligere år.

I scenario 1 tas kapitalen ut ved utgangen av år 0 og settes på sparekonto til risikofri rente. I scenario 2 holdes imidlertid kapitalen tilbake i selskapet inntil utgangen av år 1. I dette tilfellet forutsettes det at ACE-fradraget på selskapets hånd nøytraliseres i tråd med uttrykket (4) på personlig hånd. Eksemplet illustrerer at en ACE-modell kan kombineres med et skattetillegg på personlig hånd, for å hindre at kapital låses inn i selskapet.

### Situasjon i selskapet ved utgangen av år 0

1. Innskutt egenkapital	1 000
2. Akkumulert tilbakeholdt overskudd	1 000
3. Verdi av selskapets kapital	2 000

### Scenario 1: Kapital tas ut ved utgangen av år 0 og settes på sparekonto med risikofri rente

4. Uttak fra selskapet (= 3)	2 000
5. Utbytteskatt (40 % av 2.)	400
6. Beløp til plassering på sparekonto (4.–5.)	1 600
7. Avkastning i år 1 etter skatt (4 % av 6.)	64
<b>8. Kapital i slutten av år 1 (6.+7.)</b>	<b>1 664</b>

### Scenario 2: Kapital holdes i selskapet inntil utgangen av år 1 – skattetillegg basert på ACE-fradrag

9. Overskudd før selskapsskatt (5 % av 3.)	100
10. ACE-fradrag (5 % av 3.)	100
11. Overskudd etter skatt (80 % av 9.–10.)	0
12. Overskudd etter skatt før ACE-fradrag (10.+11.)	100
13. Akkumulert overskudd (2.+12.)	1 100
14. Årets skjermingsfradrag (4 % av 1.)	40
15. Utbytteskatt (40 % av 13.–14.)	424
16. Skatteverdi av ACE-fradraget (20 % av 10.)	20
17. Skattetillegg (ACE-fradrag etter utbytteskatt) (60 % av 16.)	12
<b>18. Kapital i slutten av år 1 (1.+13.–15.–17)</b>	<b>1 664</b>

I scenario 1 tar investor ut kapitalen fra ved utgangen av år 0 og betaler utbytteskatt på det akkumulerte tilbakeholdte overskuddet. Skjermingen ved uttak av utbytte i år 1 består av årets skjermingsfradrag og den innskutte egenkapitalen. Beløpet etter utbytteskatt plasseres så på en sparekonto til risikofri rente. Avkastningen ved utgangen av år 1 blir 1664.

I scenario 2 lar investor kapitalen bli stående i selskapet inntil utgangen av år 1. I selskapet oppnår investor et ACE-fradrag, men blir utbyttebeskattet ved uttak i slutten av år 1. I tillegg innføres et særskilt skattetillegg, beregnet i punkt 17. Med det særskilte skattetillegg blir investor indifferent mellom å holde kapitalen i selskapet eller ta den ut og investere den i rentemarkedet. I eksemplet blir avkastningen i begge tilfeller 1664. Eksemplet illustrerer at inntektstillegget fjerner innlåsnings-effekten av ACE-fradraget.

Metoden i scenario 2 kan også alternativt fremstilles som en kapitalinntektsskatt på personlig hånd på tilbakeholdt overskudd i selskapet, samt en justert gevinst- og utbytteskatt på overnormalavkastning. Justeringen består i at skjermingsgrunnlaget oppjusteres med kapitalinntektsskatten i tillegg til den ordinære justeringen med risikofri rente etter skatt på innskutt egenkapital. Dette er illustrert i scenario 3.

*Scenario 3: Kapital holdes i selskapet inntil utgangen av år 1 – kapitalinntektsskatt*

19. Overskudd før selskapsskatt (5 % av 3.)	100
20. ACE-fradrag (5 % av 3.)	100
21. Overskudd etter skatt (80 % av 19.–20.)	0
22. Overskudd etter skatt før ACE-fradrag (20.+21.)	100
23. Akkumulert overskudd (2.+22.)	1 100
24. Kapitalinntektsskatt på ACE-fradraget (20 % av 20.)	20
25. Årets oppjustering av skjermingsgrunnlag ((4 % av 1.)+24.)	60
26. Oppjustert skjermingsgrunnlag (1.+25.)	1 060
27. Utbytteskatt (40 % av (2.+23.–26))	416
<b>28. Kapital i slutten av år 1 (1.+23.–24.–27)</b>	<b>1 664</b>

I likhet med scenariene 1 og 2 blir avkastningen i scenario 3 også 1664. I stedet for å gi et særskilt skattetillegg innføres det i denne modellen en kapitalinntektsskatt på ACE-fradraget, jf. punkt 24. I tillegg justeres skjermingsgrunnlaget med denne skatten for å hindre dobbeltbeskatning, jf. punkt 25. Samlet gir da investeringen i selskapet samme avkastning som ved risikofri plassering i bank.

*4. Praktiske utfordringer ved tilpasning til personbeskatningen*

Eksemplene viser hvordan personbeskatningen teoretisk kan tilpasses for å hindre at kapital låses inne i selskapssektoren. Modellene kan imidlertid være krevende å innføre i praksis. I det videre skisseres hvordan modellen kan tenkes iverksatt. Den praktiske utformingen tar utgangspunkt i alternativet der det innføres en kapitalinntektsskatt og skjermingsgrunnlaget reformeres, dvs. likning (5) og scenario 3.

Prinsippet for den nye kapitalinntektsskatten er at utbytter og realiserte aksjekursgevinster tilsvarende kostnaden ved å binde egenkapital, skal beskattes som kapitalinntekt. Kapitalinntekten

kan beregnes ved å ta utgangspunkt i aksjonærens andel av selskapets ACE-fradrag. For å beregne den personlige kapitalinntektsskatten kan skattemyndighetene utnytte informasjon som uansett må samles inn for å beregne ACE-fradraget på selskapets hånd. Den beregnede kapitalinntektsskatten basert på selskapets ACE-fradrag kan videre tilordnes de aktuelle aksjonærene på bakgrunn av informasjon i aksjonærregistret. Metoden kan gjennomføres i følgende tre steg:

1. Selskap A beregner og rapporterer inn et ACE-fradrag på et nærmere fastsatt skjema til skattemyndighetene.
2. Skattemyndighetene identifiserer eierne av selskap A på bakgrunn av aksjonærregisteret. Norske eiere tilordnes en andel av ACE-grunnlaget basert på eierandel i selskapet.
3. Det beregnes deretter en særskilt kapitalinntektsskatt på dette ACE-grunnlaget for den norske eieren.

En praktisk utfordring ved modellen er at den beregnede kapitalinntekten vil utløse skatteplikt på personlig hånd uavhengig av om det foreligger realisert utbytte eller gevinst fra selskapet. For å bøte på denne mulige likviditetsutfordringen kan det åpnes for utsatt beskatning inntil det utbetales utbytte eller aksjen realiseres. Samtidig må det da beregnes et rentetillegg som skal nøytralisere likviditetsfordelen ved utsatt beskatning.

Metoden kan gjennomføres ved å føre den latente, men ikke realiserte, kapitalinntektsskatten på aksjonærregistrets konto for den enkelte aksje. Videre føres regnskap med aksjonærens skyldige rente av utsatt kapitalinntektsskatt. Den skyldige rente oppdateres hvert år etter følgende prinsipper:

- a. Skyldig rente i starten av året
- b. Utsatt akkumulert kapitalinntektsskatt i starten av året
- c. Årets rentejustering =  $(a+b) \cdot \text{renten etter kapitalinntektsskatt}$
- d. Skyldig rente i slutten av året =  $a+c$

Når aksjen realiseres ved salg eller det utbetales utbytte, betales kapitalinntektsskatt av årets ACE-fradrag. I tillegg betales den utsatte kapitalinntektsskatten fra tidligere år pluss skyldige renter, men begrenset oppad til utbetalt beløp eller realisert gevinst.

Videre skal det som i dag betales eierinntektsskatt av forskjellen mellom utbytte eller aksjens salgspris og en justert inngangsverdi. Inngangsverdien av den enkelte aksje i aksjonærregistret justeres etter følgende prinsipper:



Aksjens inngangsverdi i starten av året
+ Aksjonærens kapitalinntektsskatt for året
+ Årets skjermingsfradrag
– Aksjonærens mottatte utbytte i året
= Aksjens inngangsverdi i slutten av året

Hvis forskjellen mellom utbytte/salgpris og inngangsverdien er negativ (dvs. hvis den realiserede

avkastningen er mindre enn alternativavkastningen), nedsettes den beregnede kapitalinntektsskatten (og om nødvendig skatten av skatteytrens øvrige inntekter) med et beløp tilsvarende eierinntektsskattesatsen multiplisert med forskjellen mellom den oppskrevne inngangsverdi og den realiserede salgsprisen. Tabell 5.5 illustrerer systemet med utsatt beskatning over tid.

Tabell 5.5 Illustrasjon av et system for utsatt beskatning av kapitalinntektsskatt på ACE-fradraget

År	1	2	3
1. Innskutt egenkapital	1 000	1 000	1 000
2. Akkumulert tilbakeholdt overskudd	0	50	102,50
3. Verdi av selskapets kapital (1.+2.)	1 000	1 050	1 102,50
4. Overskudd før selskapsskatt (5 % av 3.)	50	52,50	55,13
5. ACE-fradrag (5 % av 3.)	50	52,50	55,13
6. Overskudd etter selskapsskatt 80 % av (4.–5.)	0	0	0
7. Overskudd etter selskapsskatt før ACE-fradrag	50	52,50	55,13
8. Utsatt kapitalinntektsskatt ved inngang av året	0	10	20,0
9. Årets rentjustering (4 % av 8.)	0	0,40	0,84
10. Årets beregnede kapitalinntektsskatt (20 % av 5.)	10	10,50	11,03
11. Utsatt kapitalinntektsskatt ved slutten av året (8.+9.+10.)	10	20,0	32,77
12. Oppskrevet inngangsverdi aksjer (3.+5.)	1 050	1 102,50	1 157,63
13. Uttak fra selskapet			1 157,63
14. Utbytteskatt (40 % av 13.–12.)			0
15. Betalt kapitalinntektsskatt (=11.)			32,77
14. Kapital ved slutten av året (13.–15.)			1 124,86

*Memo: Kapital ved slutten av året tilsvarer avkastningen på en risikofri renteplassering til 4 pst. rente etter skatt, dvs.  $1000 \cdot 1,04^3$  som også er 1124,86.*

Tabell 5.5 viser at systemet sikrer at en investor som plasserer kapital i selskapssektoren kommer like godt ut som en investor som plasserer kapitalen i banksektoren.

En svakhet med metoden er at kapitalinntektsskatten ikke kan tilordnes utenlandske eiere. Dette innebærer også at det oppstår insentiver til å omgå systemet ved at norske investorer etablerer utenlandske eierselskap. Problemet med potensielle omgåelser gjennom utenlandske selskap kan muligens motvirkes med misbruksregler, men vil neppe være effektivt i alle sammenhenger. I tillegg oppstår det et problem i konsernforhold. Siden skattetillegget skal tilordnes personlige eiere, kan det bli administrativt krevende

for skattemyndighetene å finne fram til den «ultimate» eieren når selskap inngår i kompliserte konsernstrukturer.

#### 5. En forenklet alternativ modell for å motvirke innlåsing

Utvalget har også vurdert en forenklet alternativ modell for å motvirke innlåsing. Modellen er enklere i den forstand at en ikke beregner en årlig kapitalinntektsskatt eller løpende tilordner selskapsoverskudd på personlig hånd. En beregner heller ikke årlige rentetillegg på personlig hånd. Nødvendige parametere i modellen er aksjens kjøpsverdi og salgsverdi og investors eierperiode.

Ulempen er at en i praksis ikke vil eliminere fullt ut insentivene til å holde kapital i selskapssektoren selv om kapitalen ville kastet mer av seg i alternativ anvendelse.

I denne forenklede modellen beregnes en gjennomsnittlig avkastning over eiertiden som benyttes til å oppjustere beskatningen av aksjegevinster ved realisasjon. Skattefordelen av å holde tilbake overskudd i selskapssektoren vil da bli redusert som følge av skattetillegget. Modellen vil eliminere innlåsningseffekten i tilfeller der avkastningen i selskapet oppstår jevnt over eierperioden og avkastningen i selskapet er lik alternativ avkastning. Dette er relativt strenge forutsetninger, men modellen vil uansett bidra til å redusere fordelene av å holde kapital tilbake i selskap selv om avkastningen skulle overstige alternativ avkastning.

Årsaken til at modellen krever disse forutsetningene for å eliminere problemene med innlåsnings kan belyses med noen eksempler. Anta at det oppstår en stor engangsgevinst i selskapet og anta videre at selskapet forventer ordinær avkastning i påfølgende år. I dette tilfellet vil eier ha insentiv til å holde gevinsten i selskapet fordi gjennomsnit-

tavkastningen, og dermed skattetillegget, blir lavere jo lenger gevinsten holdes i selskapet. Investor vil dermed kunne få lavere beskatning ved å vente med realisasjon. Tilsvarende insentiver oppstår også dersom gjennomsnittlig avkastning overstiger alternativavkastningen (og fordeles jevnt) i en gitt periode, men der investor forventer ordinær avkastning i den påfølgende perioden.

Modellen reiser også enkelte utfordringer knyttet til beskatning av utbytte. Dersom utbytte ikke oppjusteres på samme måte som realiserede gevinster, vil eier ha insentiv til å ta ut utbytte like før aksjen selges. Når overskuddet i selskapet tas ut gjennom utbytte, vil salgsverdien av aksjen i teorien falle med tilsvarende beløp. Hvis utbytte derimot skal oppjusteres, må det etableres en egen oppjusteringsfaktor for utbytte samt at justeringsfaktoren for realiserede gevinster må ta hensyn til at utbytter alt har blitt justert. Utvalget har ikke gått nærmere inn på en slik modell. I boks 5.5 illustreres modellen under forutsetning av skatten på eierinntekt er lik selskapsskatten. Modellen kan eventuelt tilpasses ulike skattesatser.

### Boks 5.5 Skattetillegg basert på gjennomsnittsavkastning for å motvirke innlåsing av kapital under en ACE-modell

En forenklet metode for redusere insentivene til å holde kapital i selskapssektoren med en ACE-modell kan være å oppjustere realiserte kapitalgevinster med en beregnet faktor som under visse forutsetninger vil nøytralisere fordelene av å holde kapital i selskapet. Modellen er enkel i den forstand at de eneste nødvendige parametre i modellen er aksjens kjøpsverdi og salgsverdi samt aksjonærens eierperiode. Ulempen er at den i praksis ikke fullt ut vil motvirke innlåsing.

Metoden tar utgangspunkt i gjennomsnittlig avkastning i eierperioden som kan beregnes ut fra følgende sammenheng (når det ikke utbetales utbytte):

$$S_{solgt} = (1 + v)^T * S_{kjøpt}$$

der  $S_{solgt}$  er aksjens salgsverdi,  $S_{kjøpt}$  er aksjens kjøpsverdi og  $T$  er antall år aksjonæren har eid aksjen. Ved å sette inn for aksjens kjøps- og salgsverdi og antall år eieren har hatt aksjen kan en finne den gjennomsnittlige avkastningen over eiertiden.

Aksjonær står på et hvert tidspunkt overfor et valg om å holde kapitalen i selskapssektoren eller ta den ut og investere plassere kapitalen i risikofritt rentemarkedet. Ved å holde aksjen i selskapet oppnår investor en fordel under en ACE-modell fordi han kan opptjene risikofri avkastning på tilbakeholdt overskudd skattefritt på grunn av ACE-fradraget. Avkastningen innenfor ACE-fradraget blir eventuelt først skattlagt ved overføring til personlig hånd. Dette gir investor insentiver til å holde kapital i selskapet for å utsette beskatningen (som reduserer nåverdien av skatten). For å motvirke fordelene av å utsette beskatningen av urealiserte gevinster kan det beregnes et inntektstillegg basert på den gjennomsnittlige avkastningen eier har oppnådd over perioden.

I tilfeller der investeringen i selskapssektoren gir samme avkastning før skatt som en investering i rentemarkedet, må den realiserte

gevinsten som skal beskattes, økes med følgende beløp for å utligne denne fordelene:

$$S_{tillegg} = S_{solgt} * \frac{v}{(1+v)} * \sum_{i=0}^{T-1} \frac{(1+r)^i - 1}{(1+v)^i}$$

I utledningen av formelen er det lagt til grunn at skatt på eierinntekt er lik selskapsskatten og det forutsettes at selskapet ikke betaler utbytte. Modellen kan alternativt tilpasses ulike skattesatser på eierinntekt og selskapsinntekt og eventuelt ta hensyn til utbytte. Sammenhengen blir da mer komplisert. Uttrykket over for  $S_{tillegg}$  kan forenkles til følgende sammenheng:

$$S_{tillegg} = S_{kjøpt} * \left[ \frac{v*(1+r)^T - r*(1+v)^T}{r-v} + 1 \right]$$

Beskatningen av realisert gevinst vil følgelig bli følgende:

$$(S_{solgt} - S_{kjøpt} + S_{tillegg}) * \tau$$

der  $\tau$  skatt på utbytte eller realisert gevinst (som er lik selskapsskattesatsen).

Selv om modellen i utgangspunktet er enkel, vil den bli mer krevende dersom en skal ta hensyn til at selskapet kan betale utbytte og ulik skattesats på eierinntekt og selskapsinntekt. Videre er det et problem med denne forenklete modellen at aksjonær, selv med et slikt inntektstillegg, vil ha insentiv til å holde avkastningen i selskapet inntil gjennomsnittlig avkastning har kommet ned på nivå med alternativavkastningen av å investere i rentemarkedet, dvs.  $v=r/(1-\tau)$ . Årsaken til dette er at skattetillegget avhenger av gjennomsnittlig avkastning, og ved å utsette beskatningen kan investor redusere dette skattetillegget så lenge gjennomsnittsavkastningen overstiger alternativavkastningen i rentemarkedet. Modellen vil imidlertid redusere fordelene av utsatt beskatning og motvirke insentivene til å holde kapital tilbake i selskapene.

Appendiks 5.2

**Beregning av kapitalkostnad og effektive skattesatser**

1. Innledning

Utvalget beregner i ulike sammenhenger virkningen på kapitalkostnaden og effektive skattesatser ved ulike endringer i selskapsskatten. Dette gjelder eksempelvis ved reduksjon av skattesatser, overgang til en kontantstrømskatt, overgang til et ACE- eller CBIT-system og ulike rentebegrensningsregler. I dette appendikset gjennomgås metoden som utvalget har benyttet. Framstillingen er basert på Devereux og Griffith (2003) som beregner kapitalkostnader og effektive skattesatser i diskret tid, men bygger for øvrig på metoden etablert av King og Fullerton (1984) og Hall og Jorgenson (1967). Sørensen (2014) viser også

$$R^{RE} = (1 - A) + \frac{1}{1 + \rho} [(1 + \pi)(p + \delta)(1 - \tau) + (1 + \pi)(1 - \delta)(1 - A)] \quad (1)$$

der  $A$  er nettoverdien av alle fremtidige avskrivninger på en enhet investert kapital,  $\rho$  er aksjonærens nominelle diskonteringsrente (som tilsvarer nominell risikofri rente),  $\pi$  er inflasjonsraten,  $p$  er realavkastningsraten før skatt på investeringen,  $\delta$  er depresieringsraten og  $\tau$  er skattesatser. Uttrykket for avkastningen kan dekomponeres og tolkes på følgende måte:

1.  $(1 - A)$  representerer investors netto investering i år  $t$ , dvs. investeringen etter at nåverdien av avskrivninger er trukket fra.
2.  $(1 + \pi)(p + \delta)(1 - \tau)$  er avkastningen på investeringen etter skatt i år  $t+1$ , dvs. avkastningen dekker både den reelle avkastningen  $p$ , kompensasjon for kapital slit  $\delta$  og tar høyde for at verdien på investeringen vokser med inflasjonsraten  $(1 + \pi)$ .
3.  $(1 + \pi)(1 - \delta)(1 - A)$  er salgsverdi av netto investeringen i år  $t + 1$ , dvs. verdien på investeringen vokser med inflasjonsraten  $(1 + \pi)$ , men depresierer samtidig med faktoren  $\delta$  slik at restverdien på investeringen er  $(1 - \delta)$ .

Avkastningen ved finansiering med tilbakeholdt overskudd framkommer som summen av uttrykket i kulepunkt 1 og den neddiskonterte verdi fra år  $t+1$  til år  $t$  for avkastningen etter skatt i år 1 (kulepunkt 2) og salgsverdi på investeringen (kulepunkt 3).

hvordan metoden kan utvides i kontinuerlig tid ved ulike modeller. Metoden er også benyttet i en rapport fra ZEW Mannheim av 2011 (TAXUD/2008/CC/099) som det ofte refereres til. I utvalgets beregninger er det lagt til grunn en realrente på 2,5 pst. og en inflasjon på 2,5 pst.

2. Metode

Beregningen tar utgangspunkt i en to-periodemodell der investor plasserer et beløp i år  $t$ , får avkastning på dette i år  $t + 1$  og selger investeringen i år  $t + 1$ . Avkastningen og salgsverdien neddiskonteres til år  $t$ . I framstillingen ses det bort fra personskatter, men metoden kan også utvides for å ta hensyn til dette. Devereux og Griffith (2003) viser at avkastningen på en investering finansiert med tilbakeholdt overskudd,  $R^{RE}$ , kan beskrives ved følgende sammenheng:

Den skattemessige nåverdien av avskrivninger,  $A$ , etter saldometoden er beregnet etter følgende sammenheng:

$$A_{saldo} = \frac{\tau\varphi}{\varphi + \rho} \quad (2)$$

der  $\varphi$  er avskrivningsraten i skattesystemet. Uttrykket angir nåverdien av avskrivninger på en investering som avskrives med satsen  $\varphi$  over uendelig tid. Beregningen av nåverdien må tilpasses i den grad skattesystemet gir lineære avskrivninger eller har andre avskrivningsprofiler.

Vi definerer  $F$  til å representere merkostnaden ved å skaffe til veie ekstern finansiering, dvs. ny egenkapital eller gjeld. Avkastningen av en investering kan da uttrykkes som summen av avkastningen ved finansiering med tilbakeholdt overskudd, gitt at uttrykk (1) og (2) og meravkastningen (ev. merkostnaden hvis  $F$  er negativ) som oppstår ved valgt ekstern investering:

$$R = R^{RE} + F \quad (3)$$

I det norske skattesystemet antas finansiering med tilbakeholdt overskudd og ny egenkapital å være likebehandlet. Det legges derfor til grunn at det ikke oppstår merkostnader ved finansiering ved ny egenkapital, dvs.  $F^{Ny\ egenkapital} = 0$ . Ved gjeldsfinansiering tillater skattesystemet at rente-

kostnaden trekkes fra. (Det ses foreløpig bort fra rentebegrensingsregler.) Dette gjør at avkastningen øker med nåverdien av skatteverdien av rentekostnaden, dvs.  $F$  beregnes som følger når lånekostnaden er lik investors nominelle diskonteringsrente:

$$F^{Gjeld} = \frac{(\rho - \rho(1 - \tau))}{1 + \rho} = \frac{\rho\tau}{1 + \rho} \quad (4)$$

Uttrykket over brøkstreken viser skatteverdien av lånekostnaden i år  $t + 1$  som oppstår som en fordel

$$\hat{p} = \frac{(1 - A)}{(1 - \tau)(1 + \pi)} \{\rho + \delta(1 + \pi) - \pi\} - \frac{F(1 + \rho)}{(1 - \tau)(1 + \pi)} - \delta \quad (5)$$

Ved å sette  $\rho = (1 + r)(1 + \pi) - 1$  kan likningen forenkles til følgende:

$$\hat{p} = \frac{(1 - A)}{(1 - \tau)} \{r + \delta\} - \frac{F(1 + r)}{(1 - \tau)} - \delta \quad (6)$$

der  $r$  er risikofri realrente. Vi setter deretter inn for  $F^{Gjeld}$  og innfører en dummyvariabel  $\beta$  som er 0 ved gjeldsfinansiering og 1 ved egenkapitalfinansiering. Da kan kapitalkostnaden beskrives ved:

$$\hat{p} = \frac{(1 - A)}{(1 - \tau)} \{r + \delta\} - \frac{\rho\tau}{(1 - \tau)(1 + \pi)} \beta - \delta \quad (7)$$

Uttrykket beskriver kapitalkostnaden som er den avkastningen som investeringen minst må oppnå før skatt for at den skal bli ansett som lønnsom.

Effektiv marginalsatt er beregnet ved å måle differansen mellom kapitalkostnaden og realrenten  $r$  i forhold til kapitalkostnaden:

$$EMTR = \frac{\hat{p} - r}{\hat{p}} \quad (8)$$

Uttrykket måler beskatningen av et marginalt prosjekt, dvs. hvor mye av den reelle avkastningen som beskattes i et prosjekt som akkurat er lønnsomt før skatt. Vi ser av likningen at den effektive marginale skattesatsen,  $EMTR = 0$  dersom  $\hat{p} = r$  og at  $EMTR = \tau$  dersom  $\hat{p} = r/(1 - t)$ . Devereux og Griffith (2003) viser videre at den effektive gjennomsnittlige skattesatsen er en vektet sum av den effektive marginale skattesatsen og den formelle skattesatsen, der vektene er

ved gjeldsfinansiering sammenlignet med finansiering med tilbakeholdt overskudd. Fordelen antas å oppstå i år  $t + 1$  og neddiskonteres til år  $t$ . Uttrykket tilsvarende kostnaden ved gjeldsfinansiering angitt i tabell 1 i Devereux og Griffith (2003).

For å finne kapitalkostnaden på den marginale investeringen, dvs. en investering hvor avkastningen etter skatt er lik alternativavkastningen, settes  $R = 0$ . Vi løser deretter likningen med hensyn på  $\hat{p}$  for å finne kapitalkostnaden. Vi kaller dette for  $\hat{p}$ .

basert på kapitalkostnaden  $\hat{p}$  og investeringens aktuelle realavkastning  $p$ :

$$EATR = \frac{\hat{p}}{p} EMTR + (1 - \frac{\hat{p}}{p})\tau \quad (9)$$

### 3. Kapitalkostnader og effektive skattesatser under ulike avskrivningsregler

Vi ser i det følgende på hvordan uttrykkene for kapitalkostnaden er under ulike forutsetninger om avskrivningsreglene. I nominelle skattesystem skal avskrivningsreglene reflektere nominelt verdifall. Med nominelt verdifall menes forskjellen på verdien av driftsmidlet i år  $t$  og  $t + 1$  målt i nominelle størrelser. Det nominelle verdifallet kommer til fradrag i år  $t + 1$ . Verdien på tidspunkt  $t + 1$  vil i så fall reflektere driftsmidlets gjenanskaffelsesverdi.

En kan også tenke seg at avskrivningssystemet gjenspeiler verdifall på driftsmidlet i år  $t$  og  $t + 1$  før prisstigning. Et slikt system vil være ekvivalent med kompensasjon for inflasjonskomponenten, dvs. at skattesystemet siktes inn mot beskatning av reelle størrelser.

#### 3.1 Avskrivningsreglene reflekterer nominelt verdifall

Dersom en forutsetter at avskrivningssatsene settes slik at de reflekterer nominelt verdifall, kan sammenhengen mellom skattesystemets avskrivningssats (den nominelle avskrivningen)  $\varphi$  og den reelle depresieringsraten  $\delta$  beskrives ved følgende sammenheng:

$$\varphi = 1 - (1 - \delta)(1 + \pi) = \delta(1 + \pi) - \pi \quad (10)$$

I uttrykket også inflasjonsraten  $\pi$  som i denne sammenhengen antas å være konstant. Videre legges det til grunn at driftsmidlenes inflasjon er lik den generelle inflasjonen i økonomien. Uttrykket viser at det nominelle verdifallet reflekterer både det reelle verdifallet (slit og elde) gjennom faktoren  $\delta$  og prisstigning på driftsmidlet  $\pi$ , og vil dermed være lavere enn den reelle depresieringsraten.

Vi ser først på kapitalkostnaden for en gjeldsfinansiert investering. Ved å sette uttrykket (10) inn i uttrykket for nåverdien av avskrivningene, (2), og deretter benytte den beregnede  $A$  i uttrykket for kapitalkostnaden (7) vil kapitalkostnaden bli  $\hat{p} = r$ . Dermed blir også  $EMTR = 0$ . Et skattesystem som gir nominelle rentefradrag og fradrag for avskrivninger lik det nominelle verdifallet, skattlegger med andre ord ikke en marginal gjeldsfinansiert investering.

For en egenkapitalfinansiert investering blir uttrykket litt mer komplisert. Ved egenkapitalfinansiering er  $F = 0$ , dvs.  $\beta = 0$ . Ved å sette uttrykket (10) inn i uttrykket for kapitalkostnaden (7) gjennom likning (2) får en da at kapitalkostnaden er gitt ved:

$$\hat{p} = \frac{r}{(1 - \tau)} + \frac{\pi\tau}{(1 - \tau)(1 + \pi)} \quad (11)$$

Første ledd i (11) viser at realavkastningen skattlegges, mens andre ledd viser at inflasjonskomponenten også skattlegges på selskapets hånd. Så lenge det er inflasjon i økonomien, dvs.  $\pi > 0$ , vil  $\hat{p} > r/(1 - \tau)$  og dermed vil  $EMTR > \tau$ .

### 3.2 Avskrivningsregler med kompensasjon for inflasjon

Vi forutsetter nå at skattesystemet skal gi fradrag for inflasjonskomponenten. Det innebærer at skattesystemet innrettes mot å beskatte den reelle avkastningen. Nåverdien av avskrivninger som kompenserer for inflasjon er gitt ved:

$$\frac{\delta}{\delta + r} \quad (12)$$

Det kan beregnes hvilken avskrivningssats dette tilsvarer i et nominelt skattesystem, dvs. ved å sette (12) lik nåverdien av avskrivningene (2):

$$\frac{\varphi}{\varphi + \rho} = \frac{\delta}{\delta + r} \Rightarrow \varphi = \delta \frac{\rho}{r} \quad (13)$$

Vi ser først på et tilfelle med egenkapitalfinansiert investering  $F = 0$ , dvs.  $\beta = 0$ . Ved å sette dette uttrykket ovenfor for  $\varphi$  inn i A, og deretter beregne kapitalkostnaden, får vi at:

$$\hat{p} = \frac{r}{(1 - t)} \Rightarrow EMTR = \tau \quad (14)$$

For en egenkapitalfinansiert investering vil den effektive marginale skattesatsen være lik den formelle skattesatsen. I tilfelle med gjeldsfinansiering settes  $\beta = 1$ . (Det antas at det fortsatt gir nominelle rentefradrag.) Uttrykket for kapitalkostnaden blir i dette tilfellet som følger:

$$\hat{p} = r - \frac{\pi\tau}{(1 - \tau)(1 + \pi)} \quad (15)$$

Så lenge det er inflasjon i økonomien ( $\pi > 0$ ) vil  $\hat{p} < r$  og dermed vil  $EMTR < 0$ . I de fleste tilfeller vil derfor den effektive marginale skattesatsen være lavere enn 0 dersom avskrivningsreglene kompenserer for inflasjon, og det gis nominelle rentefradrag.

### 4. Kapitalkostnad og effektiv skattesats under en ACE-modell og kontantstrømskatter

Under en nøytral ACE-modell skjermes kostnaden ved å binde egenkapital fra beskatning ved at selskapene kan trekke fra ACE-fradrag. Dette innebærer at den marginale investeringen ikke blir skattlagt. I så fall vil kapitalkostnaden i modellen etter Devereux og Griffith (2003) tilsvare den risikofrie realrenten, dvs.  $\hat{p} = r$ . Det betyr videre at den effektive marginale skattesatsen vil være lik 0, dvs.  $EMTR = 0$ .

Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen kan beregnes ved å benytte den vektete summen av EMTR og formell skattesats under forutsetning av kapitalkostnaden er gitt ved den risikofrie realrenten:

$$EATR = \left(\frac{\hat{p}}{p}\right) EMTR + \left(1 - \frac{\hat{p}}{p}\right) \tau = \left(1 - \frac{r}{p}\right) \tau \quad (16)$$

Disse resultatene gjelder også under nøytrale kontantstrømskatter.

### 5. Effektive skattesatser under rentebegrensingsmodeller

Södersten (2014) har beregnet effekten på kapital-kostnaden av ulike rentebegrensingsmodeller for den svenske foretaksskattekomiteén. Söderstens utledning er basert på King og Fullerton (1984) og er beskrevet i kontinuerlig tid. Metoden og resultatene er imidlertid konsistent med rammeverket i Devereux og Griffith (2003) som er i diskret tid.

I tilfeller der rentebegrensingsregelen ikke rammer selskapets rentefradrag, vil kapital-kostnadene og den effektive marginale skattesatsen være upåvirket. For prosjekter som blir rammet av regelen, vil imidlertid kapital-kostnaden ved gjeldsfinansiering øke sammenlignet med et system uten fradragsbegrensning. Kapital-kostnaden ved egenkapitalfinansiering blir i utgangspunktet ikke påvirket i det enkelte prosjekt selv om rentebegrensingsregelen binder. Den kan likevel bli påvirket dersom foretaket har avkortede renter fra andre prosjekter. I så fall vil avkastningen fra det nye, egenkapitalfinansierte prosjektet gi rom for å trekke fra avkortede renter fra andre prosjekter. Med tilstrekkelig avkortede renter fra andre prosjekter blir kapital-kostnaden på den nye investeringen sammenfallende for både gjeld- og egenkapitalfinansiering. Etter hvert må det antas at denne muligheten blir uttømt. I det videre omtaler vi i hovedsak effekten på kapital-kostnaden ved gjeldsfinansiering.

Vi ser først på kapital-kostnaden der fradragsrammen fastsettes som en andel  $b$  av selskapets overskudd før skatt og netto rentekostnader (EBIT). Södersten (2014) viser at kapital-kostnaden ved gjeldsfinansiering i dette tilfellet vil være gitt ved:

$$\hat{p} = \frac{(1 - A^*)}{(1 - \tau(1 - b))} \{r + \delta\} - \delta \quad (17)$$

der  $A^*$  er beregnet med en skattesats lik  $\tau(1 - b)$ , jf. likning (2). I praksis innebærer denne sammenhengen at kapital-kostnaden ved gjeldsfinansiering tilsvarer kapital-kostnaden ved egenkapitalfinansiering i det ordinære skattesystemet (jf. likning (7)), men med en lavere skattesats gitt ved  $\tau(1 - b)$ . I fravær av inflasjon og skattekreditter (herunder at avskrivningssatsene er fastsatt korrekt) viser Södersten (2014) at kapital-kostnaden er gitt ved:

$$\hat{p} = \frac{r}{1 - \tau(1 - b)} \quad (18)$$

Sammenhengen mellom kapital-kostnaden ved en EBIT-modell og en CBIT-modell er gitt ved parameteren  $b$ . I en CBIT-modell avskjæres alle rentekostnader. Dette innebærer at fradragsrammen  $b = 0$ . I en CBIT-modell vil følgelig kapital-kostnaden være gitt ved  $\hat{p} = r/(1 - \tau)$  i fravær av inflasjon og skattekreditter. Dette tilsvarer kapital-kostnaden ved egenkapitalfinansiering. Modellen sikrer dermed full likebehandling av gjeld og egenkapital. Dette står i motsetning til en EBIT-modell som krever at prosjekter får rentefradraget avkortet og har tilstrekkelig avkortede renter fra andre prosjekter for at regelen skal gi likebehandling av gjeld og egenkapital.

En alternativ utforming av rentebegrensingsregler er basert på overskuddet før skatt, netto rentekostnader og avskrivninger (EBITDA). Den gjeldende norske rentebegrensingsregelen er basert på dette grunnlaget. Vi definerer  $d$  som fradragsrammen under en EBITDA-regel. Södersten viser at kapital-kostnaden i dette tilfellet vil være gitt ved:

$$\hat{p} = \frac{(1 - A)}{(1 - \tau(1 - d))} \{r + \delta\} - \delta \quad (19)$$

Merk at forskjellen mellom likning (17) under en EBIT-modell og likning (19) under en EBITDA-modell gjelder utelukkende beregningen av nåverdien av avskrivningene, dvs. parameteren  $A$ . Dette skyldes at avskrivningene fradragsrammen beregnes før avskrivninger under en EBITDA-modell, mens den beregnes etter avskrivninger under en EBIT-modell. I fravær av inflasjon og skattekreditter er kapital-kostnaden gitt ved:

$$\hat{p} = \frac{r}{1 - \tau(1 - d)} - \frac{\tau \phi d}{1 - \tau(1 - d)} \quad (20)$$

For et selskap som ikke har avskrivninger vil det andre leddet i ligningen falle bort. Fradragsrammen vil da være den samme som om begrensningen baserte seg på EBIT. Selskap som har avskrivninger, vil imidlertid få en ramme som tilsvarer skattesatsen ganget med depresieringsraten. Dette impliserer at en fradragsbegrensning basert på EBITDA vil kunne virke vridende på investeringene. Årsaken er at selskapet får økt fradragsramme tilsvarende en andel av avskrivningene.

Rammen blir altså høyere for en investering med samme risiko og avkastning dersom det gis avskrivninger enn om det gis direkte fradrag for en kostnad. Beregningen forutsetter at selskapet har tilstrekkelige rentekostnader til å utnytte hele fradragssrammen. Når fradragssrammen baseres på EBITDA vil selskap med en høy avskrivningssats på driftsmidlene få høyere fradragssramme enn selskap med driftsmidler med lavere avskrivningssats. Dette vil kunne virke vridende på investeringene.

#### *Referanser*

- Devereux, Michael P. og Rachel Griffith (2003): «Evaluating Tax Policy for Location Decisions, International Tax and Public Finance».
- Hall, R. E. og D. Jorgensen (1967): «Tax Policy and Investment Behavior», American Economic Review 57, 391–414.
- King, M. A. og D. Fullerton (1984): «The Taxation of Income from Capital», University of Chicago Press.
- Södersten, Jan (2014). Vedlegg 8 samt separat teknisk appendiks til SOU 2014: 40. Utredning fra den svenske «Företagsskattekomitén».
- Sørensen, Peter B. (2010): «Calculating the dead-weight loss from taxation in a small open economy», technical working paper.
- Sørensen, Peter B. (2014): «Measuring the dead-weight loss from taxation in a small open economy. A general method with an application to Sweden», Journal of Public Economics.
- ZEW (2011): «Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology», TAXUD/2008/CC/099.



## Kapittel 6

# Grenseoverskridende aksjeinntekter

### 6.1 Innledning

I utgangspunktet skattlegges norske aksjonærer ved utdeling fra selskapet og ved realisasjon av eierandelen. Aksjeinntekter beskattes etter aksjonærmodellen for personlige aksjonærer og fritaksmetoden for selskap. Aksjonærmodellen innebærer at den delen av utbytte og gevinster på aksjer (aksjeinntekter) som overstiger det som tilsvarende en risikofri rente (skjermingsfradraget), skattlegges som alminnelig inntekt hos personlige aksjonærer. Aksjonærmodellen gjelder også for aksjeinntekter fra utenlandske selskap.

Selskap som eier aksjer i andre selskap omfattes i mange tilfeller av fritaksmetoden. Etter fritaksmetoden unntas selskap som hovedregel fra skatt på aksjeinntekter. Fritaksmetoden gjelder i en rekke tilfeller også for grenseoverskridende aksjeinntekter.

Dersom selskapet er etablert i et lavskatteland og minst halvparten av selskapets andeler eller kapital direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av norske skattytere, vil de norske eierne skattlegges etter de særskilte NOKUS-reglene (*NORsk-Kontrollert Utenlandsk Selskap*). NOKUS-reglene innebærer at de norske eierne beskattes løpende etter norske regler for sin andel av inntekt opptjent i det utenlandske selskapet. Gjeldende regler for NOKUS-beskatning og fritaksmetoden er nærmere omtalt i kapittel 2.

Ved utdelinger fra norske selskap til utenlandske aksjonærer skal det svares kildeskatt til Norge. Skattesatsen er i utgangspunktet 25 pst., men satsen er redusert i en rekke skatteavtaler. Hvis aksjonæren er hjemmehørende i EØS gjelder fritaksmetoden og aksjonærmodellen. Det vil si at det ikke svares kildeskatt hvis den utenlandske aksjonæren er et selskap som omfattes av fritaksmetoden, mens personlige aksjonærer kan kreve fradrag for skjerming av normalavkastningen i kildeskatten.

Utvalget har i kapittel 3 konkludert med at det i utgangspunktet er ønskelig å praktisere et konsekvent residensprinsipp. Videre peker utvalget i

kapittel 4 på at overskuddsflytting og uthuling av det norske skattegrunnlaget er en av hovedutfordringene ved dagens selskapsskatt.

Konsekvent praktisering av residensprinsippet ved beskatning av aksjeinntekter ville kreve at norske aksjonærer beskattes løpende for inntekter som opptjenes i utenlandske selskap. Utvalget erkjenner imidlertid at det er vanskelig å utforme et skattesystem som praktiserer residensprinsippet konsekvent. Et system basert på løpende beskatning av norske eiere for inntekt som opptjenes i utlandet, uavhengig av eierandel og skattenivå, framstår som lite realistisk. Det vil skape store administrative utfordringer og vil vanskelig kunne gjennomføres innenfor EØS. Utvalget er ikke kjent med at noe annet land har et slikt system for beskatning av grenseoverskridende aksjeinntekter. Utvalget legger derfor til grunn at grenseoverskridende aksjeinntekter fortsatt som hovedregel skal beskattes først ved utdeling eller salg av eierandelen.

Utvalget mener det likevel kan være grunn til å vurdere endringer i beskatningen av grenseoverskridende aksjeinntekter for å bidra til økt likebehandling av norske eieres investeringer utenlands og innenlands. Hensynet til å redusere mulighetene til overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget tilsier også innstramming i reglene. På den annen side vil økt likebehandling av norske og utenlandske investeringer kunne medføre at norske investorer taper i kampen mot utenlandske investorer. Det kan i så fall hemme den internasjonale effektiviteten ved at selskap ikke selges til den beste kjøperen. Mulige innstramminger i reglene for beskatning av grenseoverskridende aksjeinntekter må også avveies mot administrative hensyn. I tillegg begrenses handlingsrommet av internasjonale forpliktelser, først og fremst gjennom EØS-avtalen.

I avsnitt 6.2 og 6.3 reises det spørsmål om fritaksmetoden og aksjonærmodellen bør gjelde for grenseoverskridende aksjeinntekter. NOKUS-reglene vurderes i avsnitt 6.4, mens kildeskatt på utgående aksjeinntekter behandles i avsnitt 6.5.

## 6.2 Fritaksmetoden

### 6.2.1 Innledning

Fritaksmetoden innebærer at selskap som hovedregel unntas fra skatt på utbytte og gevinster på aksjer, samtidig som det ikke gis fradrag for tilsvarende tap. Hensikten er å hindre at aksjeinntekter beskattes flere ganger i eierkjeder (kjedebeskatning).

Ved innføringen i 2004 ble det framholdt at fritaksmetoden harmonerer med aksjonærmodellens uttaksprinsipp. Samlet innebærer fritaksmetoden og aksjonærmodellen at inntekten skattlegges en gang i selskapssektoren og en gang når aksjeinntekten tilfaller personlige aksjonærer (den delen som overstiger en risikofri avkastning).

Fritaksmetoden gjelder i mange tilfeller også for grenseoverskridende aksjeinntekter. For inngående aksjeinntekter fra EØS gjelder fritaksmetoden uavhengig av skattenivå og eierandel i det utenlandske selskapet. Hvis det utenlandske selskapet er etablert i et lavskatteland i EØS, er det en forutsetning at selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i EØS-landet. Utenfor EØS er fritaksmetoden begrenset slik at den ikke gjelder aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i lavskatteland. For aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i normalskatteland utenfor EØS er det et vilkår at den norske aksjonæren har en eierandel på minst 10 pst. i det utenlandske selskapet i en periode på minst to år, for at fritaksmetoden skal komme til anvendelse. For utgående utbytte innebærer fritaksmetoden at utbyttet er unntatt fra kildeskatt. Fritaksmetoden gjelder for utbytter fra norske selskap til selskap hjemmehørende i EØS. Det er et vilkår at det mottakende selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i sitt EØS-hjemland. Utbytter til selskap hjemmehørende utenfor EØS omfattes ikke av fritaksmetoden.

Etter utvalgets syn kan det reises spørsmål om grenseoverskridende aksjeinntekter bør omfattes av fritaksmetoden. Videre bør det vurderes om dagens regler gir uheldige tilpasningsmuligheter som tilsier endringer i fritaksmetoden. Det bør også vurderes endringer som kan bidra til å forenkle praktiseringen av reglene.

### 6.2.2 Utenlandsk rett

Den vanligste måten å motvirke kjedebeskatning i selskapssektoren på, er fritak. Land som Sverige,

Danmark, Finland, Tyskland og Storbritannia har alle fritaksmetoder i en eller annen form.

Fritaket kan ofte være begrenset til aksjeinntekter der aksjonæren har en eierandel på minst 10 pst. Dette gjelder Danmark og Tyskland. I Finland og Sverige gjelder det et eierkrav på 10 pst. på utbytte fra børsnoterte til ikke-børsnoterte selskap. I Storbritannia omfattes utbytte av fritaksmetoden uavhengig av eierandel. Storbritannia opererer imidlertid med enkelte særskilte unntak knyttet til visse transaksjoner. I Tyskland ble det innført eierkrav på 10 prosent fra og med 1. mars 2013.

Fritaksmetoden i disse landene gjelder også for aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i EØS. De svenske, danske og tyske reglene gjelder i tillegg utenfor EØS. De britiske reglene gjelder selskap hjemmehørende i land som Storbritannia har skatteavtale med og der skatteavtalen har en ikke-diskrimineringsbestemmelse.

### 6.2.3 Vurdering

Fritaksmetoden kan komme til anvendelse selv om skattenivået i det utenlandske selskapets hjemland er vesentlig lavere enn det norske skattenivået. Dette gjelder først og fremst innenfor EØS, hvor fritaksmetoden i utgangspunktet gjelder uavhengig av skattenivå. Utenfor EØS kommer fritaksmetoden bare til anvendelse hvis skatt på overskuddet i selskapets hjemland utgjør minst to tredjedeler av skatten selskapet ville blitt ilagt etter norske regler. I tillegg må eierkravet på minst 10 pst. og to års eiertid være oppfylt. Reglene medfører at investeringer i utlandet i mange tilfeller kan gi lavere skattebelastning enn om de gjennomføres i Norge. Det er også en risiko for at investeringer foretatt i lavskatteland og som dermed faller utenfor fritaksmetoden, kanaliseres via selskap i EØS (eller andre normalskatteland) og dermed blir omfattet av fritaksmetoden.

Det kan gi insentiver til å investere i utlandet i stedet for i Norge. På den annen side bidrar fritaksmetoden bare til å redusere skattebelastningen på avkastning som tas hjem sammenlignet med et system med begrenset kredit. Fritaksmetoden kan derfor bidra til at inntekter fra investeringer i utlandet i større grad tas hjem sammenlignet med om utbyttet hadde blitt beskattet fullt ut (eventuelt med kredit for selskapsskatt betalt av datterselskapet).

Fritaksmetoden kan inngå som et element i transaksjoner som gjennomføres for å unngå beskatning i Norge. Det vises til eksemplene i

boks 8.3 i kapittel 8. Eksemplene illustrerer at samspillet mellom dagens rentebegrensingsregel og fritaksmetoden gir mulighet til å redusere skatt gjennom intern gjeld til tross for innføringen av rentefradragsbegrensningen fra 2014. Det er uheldig at fritaksmetoden åpner for slike transaksjoner som tar sikte på å redusere det norske skattefundamentet. Slike tilpasninger bidrar dessuten til å redusere legitimiteten til det norske skattesystemet.

Utvalget har i kapittel 3 konkludert med at det i utgangspunktet ville vært ønskelig å praktisere et konsekvent residensprinsipp i kapitalbeskatningen. Det skulle isolert sett tilsi at en gikk over fra fritaksmetoden for inngående utbytte til å gi kredit for underliggende selskapsskatt betalt av datterselskapet. Da vil den norske aksjonæren få fradrag i norsk skatt på utbytte for sin andel av selskapsskatten som er betalt i det utdelende selskaps hjemland.

Før innføringen av fritaksmetoden ble kjedebeskatning ved grenseoverskridende aksjeeie til en viss grad motvirket gjennom reglene i skatteloven § 16-30 om kredit for underliggende selskapsskatt i datterselskap og datterdatterselskap. Reglene er begrenset slik at det norske morselskapet må eie mer enn 10 pst. av aksjene i datterselskapet for å være omfattet av reglene. For å få kredit for underliggende selskapsskatt i datterdatterselskap må morselskapet ha en eierandel på minst 25 pst. i datterdatterselskapet. Det er også et vilkår at datterselskapet og datterdatterselskapet er hjemmehørende i samme land. Videre er muligheten for kreditfradrag begrenset slik at morselskapet bare kan kreve fradrag for skatt fastsatt i datterselskapet de fire siste årene før utbytteutdelingen. Etter innføringen av fritaksmetoden har adgangen til kredit for underliggende selskapsskatt mistet mye av sin betydning. Den kan imidlertid ha effekt for selskap med datterselskap i lavskatteland utenfor EØS.

Et argument mot kredit for underliggende selskapsskatt er at en kreditmetode er mer administrativt krevende enn fritaksmetoden. Beregningen av kreditfradrag etter skatteloven § 16-30 er komplisert. I tillegg krever fradrag for underliggende selskapsskatt tilgang på selskapsinformasjon fra det utenlandske selskapet. Dette kan være krevende å framskaffe, særlig for aksjonærer med relativt små eierandeler.

Kompleksiteten i reglene om fradrag for underliggende selskapsskatt er kommentert i et høringsnotat fra Finansdepartementet av 28. juni 2001. Her ble reglene evaluert. Det uttales blant annet:

«Den som forsøker å sette seg inn i reglene om fradrag for underliggende selskapsskatt i den gjeldende kreditmetode, vil raskt erfare at de allerede er meget kompliserte både å forstå og å anvende. Enkelte liberaliseringer kan gjøres uten at reglene i og for seg blir mer kompliserte. Det gjelder for eksempel en reduksjon av eierkravet og en endring av regelen om at eierkravet må være oppfylt ved utgangen av utbytteåret. Men selv en liberalisering av eierkravet betyr at reglene kommer til anvendelse i flere tilfeller, slik at flere, både på skattytersiden og på myndighetssiden vil måtte anvende reglene. Andre liberaliseringer vil gjøre reglene enda mer kompliserte å anvende, om ikke annet, så på dokumentasjonssiden. Det gjelder for eksempel om antall ledd skulle utvides til datterdatterdatterselskap eller enda lenger, om begrensningen til selskap i datterselskapets hjemland skulle oppheves og om tredjelandsskatt skulle gjøres krediterbar. Rommet for liberaliseringer uten at reglene blir uhandterlig kompliserte er etter departementets skjønn forholdsvis lite. Det måtte da heller vurderes andre modeller for å hindre økonomisk dobbeltbeskatning som følge av skattleggingen av inntekten til datterselskapet og utbyttet til morselskapet, slik som en unntaksmetode.»

Et annet argument mot kredit for underliggende selskapsskatt er at de begrensningene som må gjøres i metoden, betyr at investeringer i utlandet kan gi høyere skattebelastning enn om tilsvarende investering ble gjort i Norge. Metoden gir derfor ikke likebehandling, men medfører at investeringer i utlandet ikke skattlegges lempeligere enn investeringer i Norge.

Fordelen med en residensbasert skattlegging er at det oppnås større grad av kapitaleksportnøytralitet. Derimot oppnås det ikke eierskapsnøytralitet. Det betyr at norske investorer vil kunne få dårligere vilkår ved investeringer i utlandet enn investorer fra andre land inklusive det andre landets egne investorer. Det kan medføre at norske bedrifter får svakere muligheter for internasjonal ekspansjon enn sine konkurrenter, og gjør også Norge til et mindre attraktivt land å drive virksomhet fra.

For å redusere de administrative utfordringene med kredit for underliggende selskapsskatt kunne det tenkes en forenklet metode som ikke tar utgangspunkt i datterselskapets faktiske betalte skatt. Det kunne i stedet tas utgangspunkt i en presumsjon om at de utdelte midlene var skattlagt i det utdelende selskaps hjemland med

skattesatsen i dette landet. Kreditfradraget kunne da beregnes på grunnlag av det utdelte beløpet og skattesatsen i selskapets hjemland.

Ved en slik forenklet metode oppstår det spørsmål om hvilken skattesats som skal benyttes ved beregningen av kreditfradraget. Den formelle skattesatsen i datterselskapets hjemland gir i mange tilfeller ikke noe godt bilde av hvordan inntekten, som ligger til grunn for utdelingen, er skattlagt. Skattesatsen må derfor fastsettes særskilt for hvert enkelt land. Innenfor det enkelte land kan det imidlertid også være særordninger og særregler som tilsier at det bør brukes ulike satser for ulike typer virksomhet.

Ved praktiseringen av fritaksmetoden utenfor EØS må det også i dag tas stilling til om datterselskapet er hjemmehørende i et lavskattelend. Ved denne vurderingen må det tas stilling til om skatten på datterselskapets overskudd er lavere enn to tredjedeler av det den ville vært etter norske regler. I praksis vil denne vurderingen bare være problematisk i de tilfellene skattenivået i datterselskapets hjemland ligger rundt grensen. Hvis det innføres en metode med forenklete regler for kredit for underliggende selskapsskatt i datterselskapet, må det alltid beregnes en skattesats som skal benyttes ved beregning av kreditfradraget. Dette kunne forenkles noe ved at utbyttet ble fritatt for skatt hvis overskuddet i datterselskapet utvilsomt ble skattlagt høyere enn det ville blitt etter norske regler. På denne måten ville det være unødvendig å beregne skattesatsen i datterselskapets hjemland i slike tilfeller.

Selv om beregningen av kreditfradrag ble forenklet som beskrevet ovenfor, vil en overgang fra fritaksmetoden til regler om kredit for underliggende selskapsskatt etter utvalgets syn komplisere regelverket i betydelig grad.

Dagens regler om kredit for underliggende selskapsskatt (som i praksis kun har betydning utenfor fritaksmetodens virkeområde) gjelder bare ved utdeling av utbytte. Avkastning som tas ut i form av gevinst ved salg av aksjer omfattes ikke av reglene, i motsetning til hva som gjelder i fritaksmetoden. En kan tenke seg et system der aksjegevinster behandles på samme måte som utbytte når det gjelder kredit for skatt betalt i datterselskapet. Det vil si at det gis kredit for inntektsskatt i datterselskapet fastsatt de siste fire år, i den utstrekning det ikke tidligere er gitt fradrag for denne skatten. En slik løsning vil forhindre kjedebehandling når gevinsten skyldes tilbakeholdt kapital i selskapet. Den tar imidlertid ikke hensyn til beskatning av gevinster som skyldes forventning om framtidig inntjening i selskapet.

En slik løsning vil derfor i begrenset grad avhjelpe problemene med kjedebehandling.

Kredit for underliggende selskapsskatt vil gi svakere beskyttelse mot kjedebehandling. Disse ulempene må eventuelt veies opp mot fordelene av å unngå utilsiktet uthuling av den norske selskapsskatten.

Et annet moment ved vurderingen er om overgang til en metode med kredit for underliggende selskapsskatt for grenseoverskridende aksjeinntekter, kan gjennomføres for aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i EØS. Nedenfor drøftes dette spørsmålet. Videre drøftes enkelte andre endringer i fritaksmetoden.

#### *Skattlegging av aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i EØS*

Dagens regler gir muligheter for å kanalisere aksjeinntekter via selskap i EØS. På denne måten kan aksjeinntekter fra selskap utenfor EØS som i utgangspunktet ikke omfattes av fritaksmetoden, likevel komme inn under fritaksmetoden. Hvis en metode med kredit for underliggende selskapsskatt ikke kan gjennomføres for aksjeinntekter fra selskap i EØS, vil dette begrense effekten av en eventuell innstramming i beskatningen av inngående utbytter fra selskap utenfor EØS.

EØS-avtalen medfører i utgangspunktet et krav til lik skattemessig behandling av aksjeinntekter fra norske selskap og aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i andre EØS-land. EU-domstolen har likevel i noen avgjørelser godtatt en kombinasjon med skattefritak for utbytte mellom selskap i samme land, mens det gis kredit for underliggende selskapsskatt når utbytte kommer fra utenlandske selskap. I disse avgjørelsene har domstolen lagt til grunn at kjedebehandling kan unngås enten gjennom en fritaksmetode eller en kreditmetode, og at det derfor ikke er i strid med EU-retten å benytte fritaksmetoden for å unngå kjedebehandling av utbytte mellom selskap nasjonalt, samtidig som kreditmetoden benyttes for å unngå kjedebehandling av utbytte fra utenlandske selskap, jf. sakene C-446/04, C-201/05, C-436/08 og C-437/08.

Domstolens begrunnelse i de ovennevnte sakene tilsier at en slik kombinasjon av metoder forutsetter at kredit for underliggende selskapsskatt ved grenseoverskridende utbytter ikke gir en svakere beskyttelse mot kjedebehandling enn fritaksmetoden som benyttes for interne aksjeinntekter. De begrensningene som er oppstilt i skatteloven § 16-30, kan således ikke gjøres gjeldende innenfor EØS. Eierkravet kan for eksempel ikke

gjøres gjeldende innenfor EØS med mindre det innføres tilsvarende eierkrav i fritaksmetoden. Heller ikke begrensningen om at det bare kan kreves fradrag for skatt fastsatt i datterselskapet de siste fire årene før utbytteutdelingen, kan gjøres gjeldende i EØS. Den utvidede adgangen til kredit som må gjelde innenfor EØS, vil forsterke de administrative utfordringene ved å gå over fra fritaksmetoden til en metode med kredit for underliggende selskapsskatt.

Behandling av gevinster kan utgjøre et særskilt problem ved en overgang fra fritaksmetoden til en metode med kredit for underliggende selskapsskatt i EØS. Ovenfor er det skissert en løsning der gevinster behandles på samme måte som utbytte ved beregning av kreditfradrag. Begrunnelsen for fritaksmetoden er å hindre kjedebeskatning. Metoden omfatter også gevinster som ikke skyldes tilbakeholdt kapital i selskapet, men forventning om framtidig inntjening i selskapet. Dette vil ikke fanges opp hvis det bare gis kredit for betalt selskapsskatt i datterselskapet. Utvalget antar derfor at en slik endring av gevinstbeskatningen, vil bli ansett som forskjellsbehandling i strid med EØS-avtalen.

Samlet sett mener utvalget det er vanskelig å utforme et praktikabelt system med kredit for underliggende selskapsskatt i stedet for fritaksmetoden for grenseoverskridende aksjeinntekter innenfor EØS.

#### *Kravet til reell etablering og reell økonomisk aktivitet*

For å redusere mulighetene for tilpasninger ble fritaksmetoden i 2008 strammet inn når det gjaldt aksjeinntekter til og fra selskap hjemmehørende i EØS. Det ble innført et krav om at selskapet skulle være reelt etablert og drive reell økonomisk aktivitet i sin EØS-hjemstat for at fritaksmetoden skal gjelde. For inngående aksjeinntekter gjelder kravet for selskap som er hjemmehørende i lavskatteland i EØS, mens det for utgående aksjeinntekter (kildeskatt på utbytte) gjelder for alle selskap innen EØS. Endringen ble gjennomført etter en avklaring fra EU-domstolen i 2006 gjennom den såkalte Cadbury/Schweppes-avgjørelsen.

Cadbury/Schweppes gjaldt i utgangspunktet de britiske CFC-reglene (tilsvare de norske NOKUS-reglene). Dommen har imidlertid en mer generell rekkevidde ved at det i premissene blir fastslått at nasjonale skatteregler som i utgangspunktet strider mot de fire friheter, på nærmere vilkår kan opprettholdes dersom de blir ansett rettferdiggjort av formålet om å motvirke skatte-

omgåelse. De aktuelle reglene må i så fall være egnet til å motvirke skatteomgåelser, og de må ikke gå ut over hva som er nødvendig for å ivareta dette formålet.

Sammenfatningsvis kan restriktive skatteregler etter EU-domstolens syn godtas dersom de retter seg mot selskapsetableringer som er rene fiktive arrangement («wholly artificial arrangements») opprettet i den hensikt å omgå skattereglene, og reglene er forholdsmessige. Et selskap vil ifølge EU-domstolen ikke i samme grad være beskyttet av de fire friheter dersom det ikke har tatt konsekvensen av etableringen i vedkommende EØS-stat og kan vise at det er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet der («actually established in the host Member State and carries on genuine economic activities there»).

Formålet med kravet om reell etablering/reell økonomisk aktivitet er å hindre at inntekter som opptjenes i lavskatteland kanaliseres via EØS. Det norske kravet til reell etablering/reell økonomisk aktivitet må tolkes i tråd med EU-domstolens praksis på dette området. Det vil blant annet si at det må foreligge et skattemotiv for at selskap skal bli ansett for ikke å være reelt etablert og drive reell økonomisk aktivitet i etableringsstaten. Utvalget legger til grunn at de norske reglene som skal hindre at inntekter opptjent i lavskatteland kanaliseres via selskap i EØS-stater, bør være så strenge som EØS-retten tillater.

Utvalget ber derfor Finansdepartementet følge med på utviklingen i EØS-retten på dette punkt, og vurdere om det er rom for ytterligere tiltak for å motvirke at inntekt i lavskatteland kanaliseres via mellomliggende selskap uten ytterligere beskatning.

#### *Kravet om tilsvarende utenlandsk selskap*

For å bli omfattet av fritaksmetoden må det utenlandske selskapet tilsvare en av de norske selskapstypene som omfattes av fritaksmetoden. Dette gjelder både for inngående og utgående aksjeinntekter.

Forarbeidene til fritaksmetoden gir liten veiledning om hvilke kriterier som skal legges til grunn ved sammenligning av et norsk og utenlandsk selskap. I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) uttales det at det må vurderes konkret hvorvidt et utenlandsk selskap skal anses å tilsvare et norsk, og at det ikke kreves at de utenlandske selskapene er underlagt regler som er identiske med de norske.

I Meld. St. 11 (2010–2011) Evaluering av skattereformen 2006, omtales kriteriene for at et utenlandsk selskap skal bli ansett for å tilsvare et

norsk selskap. Det uttales at utenlandske selskap som er unntatt fra skatteplikt i sine hjemland, i utgangspunktet ikke kan anses å tilsvare norske selskap som er underlagt alminnelig skatteplikt til Norge. Det legges imidlertid til grunn at et slikt kriterium ikke kan benyttes innenfor EØS, men at det fremdeles er relevant for aksjeinntekter fra selskap utenfor EØS (eller aksjeinntekter innvunnet av selskap utenfor EØS) dersom selskapet er generelt fritatt for skatt til sitt hjemland. Videre vises det til at selskapet må være et selvstendig skattesubjekt. Det understrekes også at sammenligningen av norske og utenlandske selskap skal skje etter en helhetsvurdering. Det kan dermed tenkes andre faktorer ved det utenlandske selskapet enn de som er nevnt ovenfor, som kan indikere større eller mindre grad av likhet med kvalifiserende norske selskap. Slike faktorer kan for eksempel være type organisasjon/struktur eller selskapsrettslige særegenheter.

Utvalget vil peke på at vurderingen av om et utenlandsk selskap tilsvarende norske selskap, kan være komplisert. Det bør derfor vurderes om reglene bør forenkles på dette punkt.

Hvis man ser på de norske selskapsformene som omfattes av fritaksmetoden, så synes det klart at fritaksmetoden omfatter alle norske selskap som er egne skattesubjekter. Dette samsvarer også godt med formålet bak fritaksmetoden om å unngå kjedebeskatning av aksjeutbytter og aksjegevinster. Et fellestrekk ved de norske selskapsformene som omfattes av fritaksmetoden, er at ansvaret for selskapets forpliktelser er begrenset til selskapets kapital.

Ingen norske selskap som er eget skattesubjekt og hvor ansvaret for selskapets forpliktelser er begrenset til selskapets kapital, vil bli ilagt skatt på aksjegevinster og aksjeutbytter fra andre norske selskap. Etter utvalgets oppfatning bør derfor alle selskap som er hjemmehørende innenfor EØS og som har de samme egenskapene, omfattes av fritaksmetoden. Dette vil også hindre at skattleggingen av aksjeinntekter har en usikker side mot EØS-avtalen.

Det kan imidlertid være grunn til å gjøre unntak fra dette utgangspunktet hvis selskapet behandles som en transparent enhet i hjemlandet. Det vil si at deltakerne beskattes direkte for inntektene i selskapet.

Utvalget foreslår at departementet utreder mulige løsninger som kan forenkle fritaksmetoden ved at selskap hvor eierne har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser, skal omfattes av fritaksmetoden.

#### *Beskatning av porteføljeinvesteringer utenfor EØS*

Fritaksmetoden omfatter ikke porteføljeinvesteringer utenfor EØS. Det er et krav at det norske selskapet må ha hatt en eierandel på minst 10 pst. sammenhengende de to siste årene for at inntekter skal omfattes av fritaksmetoden. Tap er fradragberettiget hvis skattyter ikke på noe tidspunkt de to siste årene har hatt en eierandel på 10 pst. eller mer.

I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) avsnitt 6.5.4.5 ble dette begrunnet med:

«Det bør unngås at fritaksmetoden gis anvendelse for inntekt på utenlandsinvesteringer, dersom det underliggende selskapet blir gjenstand for en effektiv beskatning som ligger betydelig under norsk nivå. Avgrensning av fritaksmetoden mot inntekt på investeringer i lavskatteland som foreslått i avsnitt 6.5.4.3, medfører at det kan bli nødvendig med sammenligning av skattenivå etter skatteloven § 10-63, for å avgjøre om avkastningen er skattepliktig. Dette fordrer informasjon om skattereglene i utlandet, herunder eventuelle særregler som gjelder for den aktuelle type selskap, virksomheter eller inntekter, jf. avsnitt 6.5.4.2. Selskap med porteføljeinvesteringer i utlandet kan ha mindre muligheter til å dokumentere slike sammenligninger av skattenivå. For likningsmyndighetene vil det medføre merarbeid knyttet til kontroll, om beskatningen av inntekt på utenlandske porteføljeinvesteringer skal bero på om det underliggende selskapet er hjemmehørende i lavskatteland eller ikke.

Departementet foreslår på bakgrunn av ovenstående at utbytte og gevinst på porteføljeinvesteringer utenfor EØS skal unntas fra fritaksmetoden, uten hensyn til om det underliggende selskapet er hjemmehørende i lavskatteland eller ikke. Tilsvarende vil fritaksmetoden ikke avskjære fradragrett for tap på slike investeringer.»

Etter utvalgets syn kompliserer kravet til eierandel ved investeringer i normalskatteland utenfor EØS fritaksmetoden. Det ville derfor innebære en forenkling om fritaksmetoden fikk anvendelse i alle tilfeller der investeringen skjer i et normalskatteland og vilkårene for øvrig er oppfylt. Utvalget vil også peke på at hensynet til å unngå kjedebeskatning, kan tilsi at porteføljeinvesteringer i normalskatteland blir omfattet av fritaksmetoden. Utvalget peker videre på at kravet til eiertid ble innført for å redusere mulighetene for tilpasning

til kravet til eierandel. Det tilsier at dette kravet også oppheves hvis eierkravet oppheves. Utvalget foreslår derfor at kravet til eierandel og eiertid oppheves.

#### *Unntak fra fritaksmetoden for utbytte når utdelende selskap har fått fradrag*

I enkelte tilfeller kan selskap utnytte at land klassifiserer finansielle instrumenter ulikt. Et norsk selskap kan for eksempel investere i et finansielt instrument som er et egenkapitalinstrument etter norske regler, mens det behandles som et gjeldsinstrument i det utenlandske selskapets hjemland. Det utenlandske selskapet vil da kunne få fradrag for utdelinger, mens utdelingen anses som utbytte som omfattes av fritaksmetoden i Norge.

En slik bruk av hybride instrumenter innebærer at inntekter som i realiteten er ubeskattet i utlandet, blir omfattet av fritaksmetoden. Etter utvalgets syn er dette uheldig. For å motvirke slike tilpasninger foreslås det at det innføres en regel som avskjærer fritaksmetoden for utbytter der det utdelende selskapet har fått fradrag for utdelingen. Det vises for øvrig til avsnitt 7.5.2 for en mer fullstendig behandling av anti-hybridregler.

### **6.3 Aksjonærmodellen**

Aksjonærmodellen gjelder ved beskatning av personlige aksjonærers aksjeinntekter uavhengig av hvor selskapet er hjemmehørende. I den grad skattenivået i utlandet er lavere enn i Norge, medfører det at investeringer i utlandet skattlegges lavere enn tilsvarende investeringer i Norge.

Dette kommer særlig på spissen ved investeringer i lavskatteland. Personlige aksjonærer får fradrag for skjerming selv om selskapet er hjemmehørende i lavskatteland, og slike investeringer blir dermed beskattet vesentlig lavere enn investeringer i norske selskap. Videre vil det være fordelaktig for personlige aksjonærer å eie aksjer i lavskatteland direkte. Eies de via holdingselskap vil aksjeinntekten fra lavskatteland utenfor EØS beskattes fullt ut på holdingselskapets hånd.

Dette tilsier etter utvalgets syn at aksjonærmodellen, på samme måte som fritaksmetoden, ikke bør gjelde aksjeinntekter fra lavskatteland (utenfor EØS). Selv om aksjonærmodellen endres slik at den ikke omfatter aksjeinntekter fra selskap etablert i lavskatteland, kan den likevel komme til anvendelse selv om skattenivået i det utenlandske selskapets hjemland er lavere enn det norske skat-

tenivået. Dette kan tale for å begrense anvendelsen av aksjonærmodellen på aksjeinntekter fra selskap etablert utenfor EØS ytterligere. Utvalget viser også til at aksjonærregisteret ikke omfatter utenlandske aksjer. Skatteetaten beregner derfor ikke skjermingsfradrag for slike aksjer. Det er opp til aksjonæren selv å beregne og kreve skjermingsfradrag. Dette gjør aksjonærmodellen mer krevende å administrere for utenlandske aksjer. Utvalget foreslår derfor at anvendelsesområdet for aksjonærmodellen endres slik at den ikke gjelder for inntekter fra aksjer i selskap etablert utenfor EØS.

For aksjeinntekter fra selskap etablert i EØS foreslår utvalget at aksjonærmodellen bare skal gjelde hvis selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet.

### **6.4 NOKUS (norsk-kontrollert utenlandsk selskap)**

NOKUS-reglene er et særskilt regelsett for *løpende* beskatning av norske eiere for deres forholdsmessige andel av inntekt som opptjenes i norsk-kontrollert selskap i lavskatteland. Reglene innebærer dermed et unntak fra hovedregelen om at grenseoverskridende aksjeinntekter beskattes ved utdeling eller salg av eierandeler. Hensynet til å motvirke skattemotiverte investeringer og kapitalplasseringer i lavskatteland tilsier imidlertid at det er behov for regler som bidrar til løpende beskatning på norsk nivå av visse utenlandske investeringer. Kombinasjonen av lav skatt i kildestaten og muligheten til å omgå residensbasert beskatning gir derfor grunn for å ha NOKUS-regler. Utvalget mener en bør vurdere enkelte utvidelser i NOKUS-reglene som vil bidra til en mer residensbasert beskatning.

Hovedbegrunnelsen for å innføre slike regler var å motvirke skattemotiverte investeringer og kapitalplasseringer i lavskatteland, jf. Ot.prp. nr. 16 (1991–92) s. 75. Reglene motvirker slik kapitalflukt ved å fjerne insentivet til å etablere selskap i lavskatteland for å oppnå utsettelse med eller lavere skatt. Den nærmere utformingen av NOKUS-reglene vil bero på vektleggingen av hensynene bak reglene, først og fremst omgåelses-hensyn og hensynet til at investeringer i utlandet minst skal skattlegges på samme nivå som investeringer i Norge. I tillegg må en ta hensyn til administrative forhold.

Et sentralt spørsmål ved utformingen av NOKUS-reglene er hvilke kriterier som skal legges til grunn ved vurderingen av om et land skal

anses som lavskatteland. Dagens regel går ut på at skattenivået må være lavere enn 2/3 av det norske skattenivået. Sammenligningen av skattenivå skal etter forarbeidene ta utgangspunkt i effektive skattesatser og vurderingen skal være generell knyttet til den aktuelle type selskap. Praktiseringen av vilkåret har i flere grensetilfeller vist seg å være svært vanskelig, og det kan derfor være grunn til å se på mulige forenklinger i regelen. Et alternativ kan være å begrense seg til å sammenligne formelle satser, ev. kombinert med unntak for ulike insentivordninger. Det bør uansett være grunnlag for å bygge ut svarte- og hvitelistene, og samtidig gjøre de mer absolutte.

En mulig utvidelse av NOKUS-reglene kan tenkes gjennomført ved at lavskattelandvilkåret legges tettere opp mot det sammenlignbare skattenivået i Norge (i dag er det 2/3). Utvalgets forslag om å senke den norske selskapskattesatsen vil isolert sett redusere terskelen for å bli ansett for lavskatteland tilsvarende. Tar en utgangspunkt i nominelle skattesatser og skattesatsen på 27 pst., er terskelen for å bli ansett som lavskatteland 18 pst. Et alternativ kan være å beholde denne terskelen selv om den norske skattesatsen senkes til 20 pst. Det vil *ikke* øke de administrative byrdene ved NOKUS-beskatning sammenlignet med i dag, siden terskelen beholdes og en dermed ikke NOKUS-beskatte flere skattytere. Samtidig vil en sikre at det i liten grad vil være gunstigere å investere i utlandet sammenlignet med i Norge.

Forskjellen mellom den norske skattesatsen og terskelen for å bli ansett som lavskatteland, vil imidlertid bli svært liten hvis terskelen beholdes på samme nivå som i dag samtidig som selskapskattesatsen reduseres til 20 pst. Den internasjonale aksepten for slike regler synes videre å forutsette at det er en viss forskjell mellom skattenivåene. I OECDs mønsteravtale er dette kommet til uttrykk i kommentarene til artikkel 1, under avsnitt 23:

«CFC rules should generally not be applied where the relevant income has been subjected to taxation that is comparable to that in the country of residence of the taxpayer.»

Utvalget mener at det fortsatt bør være en vesentlig forskjell i skattenivåer for at en skal kunne forsvare å ha NOKUS-regler som er administrativt mer krevende enn alternativene (beskatning ved utdeling/realisasjon eller fritaksmetode). Der det er små forskjeller i skattenivåer, gir det dessuten liten mening å bruke mye ressurser på løpende beskatning av utenlandsinntekt. Satsforskjellene

vil også bli redusert noe ved eierbeskatningen, ved at et større inntektsgrunnlag kommer til beskatning på eiers hånd. Likevel bør det være grunnlag for å heve terskelen, fra dagens 2/3 til 3/4. Med en satsreduksjon til 20 pst. vil det medføre at det fremdeles vil være en klar forskjell i skattesatser før NOKUS-reglene får anvendelse, samtidig som antall selskap som omfattes reduseres noe sammenlignet med dagens situasjon.

Det bør videre være slik at lavskattelandvilkåret under NOKUS-reglene, er det samme som det tilsvarende vilkåret under fritaksmetoden.

Det andre grunnleggende vilkåret i NOKUS-reglene er kravet til norsk kontroll. NOKUS-beskatning kan bare gjennomføres hvis norske eiere har kontrollerende innflytelse i et selskap mv. hjemmehørende i et lavskatteland, dvs. at de eier eller kontrollerer minst halvparten av andelen eller kapitalen. Ved innføringen av reglene ble kontrollkravet begrunnet med at muligheten til å utsette beskatningen i Norge, ved å akkumulere overskudd i utlandet, først og fremst gjaldt tilfeller hvor norske skattytere hadde kontroll. Ut fra et omgåelsesperspektiv synes kravet til norsk kontroll å være godt begrunnet, og det foreslås derfor ingen endringer her. I NOKUS-reglene er det videre ikke noe krav til den enkelte deltakers eierandel. Administrative hensyn mv. kunne tilsi at det innføres en nedre grense, selv om antall skattytere med lave eierandeler i dag utgjør en liten andel av NOKUS-ligninger. En eventuell nedre grense må også settes så vidt lavt at det ikke blir for lett å unngå NOKUS-beskatning ved å tilpasse seg eierkravet.

Et tredje spørsmål er hvordan ulike inntektsarter skal behandles innenfor NOKUS-reglene. Ved utformingen av reglene ble det lagt vekt på at «kapital bør underlegges den samme effektive beskatningen enten den er plassert i utlandet eller Norge» (kapitaleksportnøytralitet). Av denne grunn ble også aktive inntekter inkludert i NOKUS-grunnlaget. Det gjelder imidlertid et viktig unntak for investeringer i land Norge har skatteavtale med. I slike tilfeller kommer NOKUS-reglene bare til anvendelse hvis inntektene hovedsakelig er av passiv karakter (kan være renter, royalty, utbytte mv.). Utenfor skatteavtaletilfellene gjelder det ingen unntak. En konsekvens av dette er for eksempel at NOKUS-reglene kan nøytralisere skatteinsentiver gitt i forbindelse med utøvelse av næringsvirksomhet i utviklingsland.

Begrensningen i NOKUS-reglene der det er inngått skatteavtale, ble opprinnelig ansett nødvendig for ikke å bryte med Norges skatteavtaleforpliktelser. Etter den såkalte *Cadbury Schwep-*



Tabell 6.1 NOKUS-reglens rekkevidde:

	Lavskatteland u/skatteavtale	Lavskatteland m/skatteavtale	Lavskatteland EU/EØS
<i>Aktive inntekter</i>	Ja	Ja, men bare hvis selskapet har hovedsakelig passive inntekter	Nei*
<i>Passive inntekter</i>	Ja	Ja, men bare hvis selskapet har hovedsakelig passive inntekter	Nei**

\* Selskap mv. innenfor EØS som har aktive inntekter, vil normalt oppfylle kravet til reell etablering mv. i skatteloven § 10-64 b) og NOKUS-beskatning kan da ikke gjennomføres.

\*\* NOKUS-beskatning kan likevel gjennomføres hvis det foreligger et klart skattemotiv og selskapet ikke oppfyller kravet til reell etablering mv. i skatteloven § 10-64 b).

*pes*-dommen (C-196/04) fra EU-domstolen, måtte en videre avgrense NOKUS-reglene mot selskap som er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i et lavskatteland i EØS. Selskap med inntekter fra aktiv virksomhet vil normalt oppfylle disse vilkårene, og NOKUS-beskatning kan da ikke gjennomføres.

En mulig innstramming kan være å la NOKUS-reglene generelt omfatte aktive inntekter, dvs. også i skatteavtaletilfellene. Det er antagelig ikke lenger generelle begrensninger i skatteavtalesammenheng mot å inkludere aktive inntekter i NOKUS-grunnlaget. Synspunktet bygger på kommentarer som er kommet til i OECDs mønsteravtale etter innføringen av NOKUS-reglene. En utvidelse for aktive inntekter generelt vil også innebære en administrativ forenkling ved at skillet mellom aktive og passive inntekter, kan oppheves. En endring som generelt inkluderer aktive inntekter, vil imidlertid få liten virkning innenfor EØS, jf. ovenfor. Samtidig har den internasjonale utviklingen gått i en annen retning, og en vanlig tilnærming innenfor CFC-lovgivning er å *unnta* aktive inntekter fra grunnlaget. Bakgrunnen for at land har valgt en slik tilnærming, skyldes at andre hensyn (enn hensynet til kapitaleksportnøytralitet) er tillagt mer vekt ved utformingen av reglene. Slike hensyn vil typisk være at omgåelsesfaren anses mindre for aktive inntekter, hensynet til kapitalimportnøytralitet og til skattesystemets konkurranseevne. Utformingen av CFC-regler er også et tema som inngår i OECD/G20s BEPS-prosjekt, jf. boks 7.1.

En annen mulig forenkling i NOKUS-reglene kan være å gi fritaksmetoden anvendelse for utbytte og gevinst ved salg av aksjer i NOKUS-selskap siden disse er gjenstand for løpende beskatning. En slik endring må blant annet vurderes opp mot mulige tilpasninger.

## 6.5 Utgående aksjeinntekter

For utbytter fra norske selskap til utenlandske aksjonærer innebærer fritaksmetoden at utbyttet er unntatt fra kildeskatt. Fritaksmetoden gjelder for utbytter fra norske selskap til selskap hjemmehørende i EØS. Det er et vilkår at det mottakende selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i sitt EØS-hjemland. Utbytter til selskap hjemmehørende utenfor EØS omfattes ikke av fritaksmetoden.

Det vide anvendelsesområdet av fritaksmetoden innenfor EØS kan på samme måte som for inngående aksjeinntekter, gi rom for tilpasninger. Utbytte fra norske selskap til aksjonærer utenfor EØS kan kanaliseres via mellomliggende selskap for å unngå kildeskatt.

Det kan imidlertid reises spørsmål om hvor sterk begrunnelsen for kildeskatt på utgående utbytte er. Inntekten som deles ut som utbytte skal i utgangspunktet være skattlagt i Norge gjennom beskatningen av det utdelende selskapet. Kildeskatt innebærer at Norge også skattlegger den utenlandske eieren for utdelingen, noe som ofte vil medføre at den effektive beskatningen av egenkapitalfinansierte investeringer i Norge er høyere enn selskapsskattesatsen skulle tilsi.

Et argument for kildeskatt kan være at ikke alle inntekter opptjent i Norge, blant annet på grunn av tilpasninger, fanges opp til beskatning her gjennom selskapsskatten. Kildeskatt sikrer da en viss beskatning av slike inntekter som er opptjent i Norge. I forarbeidene til fritaksmetoden er det også vist til at kildebeskatning av utbytte begrenser mulighetene for at utbytte på overskudd som er underlagt lav eller ingen beskatning, kan strømme gjennom norske selskap skattefritt. Kildeskatt på utbytte er også vanlig internasjonalt.

Etter utvalgets syn skal inntekter opptjent i selskapssektoren i Norge ideelt sett bli fanget opp til

beskatning gjennom selskapsskatten. Videre bør ubeskattet eller svært lavt beskattet inntekt fra utlandet ikke omfattes av fritaksmetoden. Under disse forutsetningene er det vanskelig å begrunne kildeskatt på utbytte. Selv om det i praksis kan være vanskelig å oppfylle disse forutsetningene fullt ut, mener utvalget kildeskatt på utbytte er svakt begrunnet. Kildeskatt medfører også i flere tilfeller unødvendig administrasjon ved at det må trekkes kildeskatt ved utdeling, som aksjonæren deretter kan søke om å få refundert. Dette tilsier en generell opphevelse av reglene om kildeskatt på utbytte.

Utvalget legger likevel til grunn at kildebeskatning bør videreføres for utbytte til lavskatteland. Det bør unngås å stimulere til eierskap fra slike jurisdiksjoner. Samtidig bør ikke Norge kunne benyttes som «mellomliggende» land for skattegunstig overføring av inntekter fra tredjeland til lavskatteland. Det foreslås derfor å endre reglene slik at det ikke ilegges kildeskatt på utbytte til aksjonærer hjemmehørende i normalskatteland.

## 6.6 Utvalgets vurderinger

Beskatning etter et konsekvent residensprinsipp tilsier i utgangspunktet løpende beskatning av norske aksjonærer for inntekt som opptjenes i utenlandske selskap. Utvalget anser imidlertid en slik beskatning som administrativt krevende og lite realistisk. Det legges derfor til grunn at grenseoverskridende aksjeinntekter fortsatt i utgangspunktet først beskattes ved utdeling eller salg av eierandeler. Utvalget mener det likevel kan være grunn til å vurdere endringer i beskatningen av grenseoverskridende aksjeinntekter for å bidra til likebehandling av norske eieres investeringer utenlands og innenlands.

En endring som i større grad kan sikre at norske investeringer i utlandet beskattes minst på samme nivå som investeringer i Norge, er å gå over fra fritaksmetoden til å gi kredit for selskapskatt betalt i utlandet. Et argument mot en slik endring er at det må gjøres begrensninger i metoden som kan innebære dårligere beskyttelse mot kjedebeskatning enn fritaksmetoden. Videre vil en kreditmetode være vesentlig mer administrativt krevende enn fritaksmetoden. Utvalget viser også til at fritaksmetoder er den vanligste metoden for å unngå kjedebeskatning av grenseoverskridende utbytter internasjonalt.

Etter utvalgets syn er det lite hensiktsmessig å gjøre innstramminger i beskatningen av aksjeinn-

tekter fra selskap utenfor EØS hvis det er lett å tilpasse seg ved å bruke mellomliggende selskap i EØS. Samlet sett er derfor handlingsrommet svært begrenset når det gjelder endringer i beskatningen av grenseoverskridende aksjeinntekter.

Utvalget mener imidlertid det bør vurderes enkelte innstramminger i dagens regler. For aksjeinntekter fra selskap hjemmehørende i lavskatteland i EØS, må selskapet være reelt etablert og drive reell økonomisk aktivitet for at inntekten skal omfattes av fritaksmetoden. Et formål med kravet om reell etablering/økonomisk aktivitet er å hindre at inntekter som opptjenes i lavskatteland, kanaliseres via EØS. Kravet må tolkes i tråd med EU-domstolens praksis på dette området. Utvalget legger til grunn at reglene som skal hindre at inntekt opptjent i lavskatteland kanaliseres via selskap i EØS-land, bør være så strenge som EØS-retten tillater. Utvalget ber derfor Finansdepartementet følge med på utviklingen i EØS-retten, og vurdere om det er rom for ytterligere tiltak for å motvirke at inntekt opptjent i lavskatteland kanaliseres via mellomliggende selskap uten ytterligere beskatning. For å motvirke tilpasninger ved bruk av hybride finansielle instrumenter, foreslår utvalget også at det innføres en regel som avskjærer fritaksmetoden for utbytter der det utdelende selskapet har fått fradrag for utdelingen.

Videre mener utvalget det bør vurderes enkelte forenklinger i fritaksmetoden. For å bli omfattet av fritaksmetoden må utenlandske selskap tilsvare en av de norske selskapstypene som omfattes av fritaksmetoden. Vurderingen av om et utenlandsk selskap tilsvare norske selskap, kan være komplisert. Utvalget foreslår at departementet utreder mulige løsninger som kan forenkle fritaksmetoden ved at selskap hvor eierne har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser, skal omfattes av fritaksmetoden. Kravet til eierandel og eiertid ved investeringer i normalskatteland utenfor EØS er etter utvalgets syn et annet element som kompliserer fritaksmetoden. I tillegg kan hensynet til å unngå kjedebeskatning tilsi at porteføljeinvesteringer i normalskatteland blir omfattet av fritaksmetoden. Utvalget foreslår derfor at kravet til eierandel og eiertid oppheves.

Aksjonærmodellen gjelder ved beskatning av personlige aksjonærers aksjeinntekter uavhengig av hvor selskapet er hjemmehørende. Etter utvalgets syn bør aksjonærmodellen i utgangspunktet ikke gjelde aksjeinntekter fra land (utenfor EØS) med lavere skattenivå enn Norge. Utvalget viser også til at aksjonærmodellen er krevende å admi-

nistrere for utenlandske aksjer fordi de ikke er omfattet av aksjonærregisteret. Utvalget foreslår derfor at aksjonærmodellen ikke skal gjelde for aksjeinntekter fra selskap etablert utenfor EØS. For aksjeinntekter fra selskap etablert i EØS foreslår utvalget at aksjonærmodellen bare skal gjelde hvis selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet i EØS.

Etter utvalgets vurdering har NOKUS-reglene en viktig funksjon i å sikre at den residensbaserte beskatningen ikke undermineres av muligheten til å investere i lavskatteland. Utvalget har derfor vurdert utvidelser i NOKUS-reglene for å gjøre dem mer robuste. Utvalget erkjenner imidlertid at handlingsrommet for slike utvidelser er begrenset, særlig på grunn av EØS-avtalen og administrative forhold. Det foreslås å heve grensen under lavskattelanddefinisjonen noe fra 2/3 til 3/4. Utvalget mener det fortsatt bør være en vesentlig forskjell mellom skattenivåene før NOKUS-beskatning gjennomføres. Heving av lavskatteland-grensen vil bidra til at norske investeringer i utlandet i større grad beskattes på samme nivå som investeringer i Norge. Det bør fortsatt være slik at lavskattelanddefinisjonen under NOKUS-reglene, er den samme som under fritaksmetoden.

Av forenklingshensyn mener utvalget en også bør se nærmere på regelen som bestemmer hva som utgjør et «lavskatteland». Praktiseringen av dette vilkåret har i flere saker vist seg å være svært krevende, og det trekkes i retning av å innføre enklere vurderingstemaer i normen enn sammenligning av effektive skattesatser for den aktuelle type selskap. Utvalget anbefaler videre at dagens ordning med svarte- og hvitelister bygges ut og gjøres mer absolutt. En annen mulig forenkling kan være å gi fritaksmetoden anvendelse for utbytte og gevinst ved salg av aksjer i NOKUS-selskap siden disse er gjenstand for løpende beskatning. En slik endring må blant annet vurderes opp mot mulige tilpasninger. Administrative hensyn mv. kan også tilsi at en bør innføre et krav til minste eierandel for den enkelte deltaker før NOKUS-beskatning gjennomføres. Departementet bes vurdere dette nærmere.

Utvalget ber videre departementet særlig vurdere om dagens skille mellom aktive og passive inntekter, er hensiktsmessig.

Utvalget har også vurdert reglene om kilde-skatt på utbytte fra norske selskap til utenlandske aksjonærer. Utvalget mener kildeskatt på utbytte er svakt begrunnet og foreslår derfor å endre reglene slik at kildeskatt bare ilegges aksjonærer hjemmehørende i lavskatteland.

## Kapittel 7

# Tiltak for å motvirke overskuddsflytting

### 7.1 Innledning

I kapittel 4 pekte utvalget på at mulighetene for overskuddsflytting i flernasjonale foretak over tid kan gjøre det krevende å opprettholde inntektene fra selskapsskatten i Norge. Med overskuddsflytting siktes det her til disposisjoner som reduserer skattebelastningen i Norge, men i liten grad påvirker realøkonomiske forhold. Utvalget pekte særlig på at selskap gjennom *gjeldsrentefradraget og prising av interne transaksjoner* kan flytte overskudd som opptjenes i Norge, til land med lavere skattesatser.

Ut fra et snevert effektivitetshensyn kan overskuddsflytting ses på som positivt fordi det reduserer den effektive beskatningen av investeringer i Norge. Overskuddsflytting har imidlertid flere negative sider. Overskuddsflytting kan medføre uthuling av det norske skattegrunnlaget og dermed lavere skatteinntekter. Videre kan overskuddsflytting gi en uheldig konkurransevridning ved at nasjonale foretak står overfor høyere effektiv beskatning enn flernasjonale. Foretak som kun opererer innenlands kan i liten grad flytte overskudd for å redusere skatten. Et skattesystem som gir vide muligheter og insentiver til overskuddsflytting vil gradvis få svekket legitimitet, også blant personlige skattytere.

I kapittel 5 anbefalte utvalget å opprettholde dagens system for skattlegging av selskap, men redusere skattesatsen. En redusert selskapsskattesats vil dempe flere av de uheldige virkningene av den gjeldende norske selskapsskatten. Samtidig poengterte utvalget at selv om en redusert sats vil redusere motivet til overskuddsflytting, kan overskuddsflytting fremdeles være lønnsomt. Utvalget mener derfor at en satsreduksjon bør kombineres med andre tiltak for å motvirke overskuddsflytting og andre former for uthuling av skattegrunnlaget.

I kapittel 6 har utvalget vurdert om det bør strammes inn på reglene for grenseoverskridende aksjeinntekter, blant annet for å redusere skattemotiverte tilpasninger. Det vises til at blant annet

fritaksmetoden gjør det mulig å tilpasse seg over landegrensene, slik at skatten reduseres. EØS-avtalen setter imidlertid klare begrensninger på mulige innstramminger. Fritaksmetoden har også klare fordeler ved at den hindrer kjedebeskatning på en effektiv måte. Et av forslagene er at lavskattelanddefinisjonen under NOKUS-reglene og fritaksmetoden heves noe.

I dette kapitlet vil utvalget drøfte andre tiltak som kan motvirke overskuddsflytting og bidra til økt likebehandling av nasjonale og flernasjonale foretak. Handlingsrommet for å innføre slike tiltak er imidlertid også her begrenset av internasjonale forpliktelser, først og fremst EØS-avtalen. I tillegg vil Norges beskatningsrett i en del tilfeller være begrenset i skatteavtalene med andre land. Norge har per november 2014 undertegnet om lag 90 skatteavtaler med andre land. Skatteavtaler reforhandles når det er behov for det, men det er en tidkrevende prosess.

Vurderingene tar hensyn til det pågående internasjonale arbeidet mot overskuddsflytting. Særlig relevant er OECD/G20s BEPS-prosjekt, jf. boks 4.4, og ulike initiativ i EU. Den internasjonale debatten har i stor grad omhandlet ulike teknikker for overskuddsflytting i flernasjonale foretak. I BEPS-prosjektet vurderes ulike tiltak for å begrense mulighetene for å anvende slike teknikker, jf. OECDs handlingsplan (OECD, 2013a). I et globalt perspektiv vil ensidige tiltak fra enkeltland være utilstrekkelig, og kan gi uønskede konsekvenser, for eksempel i form av dobbeltbeskatning og økt skattekonkurranse. På flere områder er det derfor både ønskelig og nødvendig å samarbeide internasjonalt om koordinerte løsninger. Det er gitt en kort beskrivelse av tiltakspunktene i BEPS-prosjektet i boks 7.1.

Temaene som omtales i dette kapitlet er armlengdeprinsippet (avsnitt 7.2), skattemessig behandling av royalty (avsnitt 7.3), kildeskatt på renter (avsnitt 7.4) og øvrige tiltak (avsnitt 7.5). Tiltak mot overskuddsflytting gjennom begrensning i rentefradraget behandles i kapittel 8.

### Boks 7.1 Tiltakspunkter i OECD/G20s BEPS-prosjekt

Det skal utarbeides konkrete forslag til tiltak for å motvirke overskuddsflytting under hvert enkelt av tiltakspunktene i OECD/G20s handlingsplan (OECD, 2013a). Hele prosjektet skal slutføres innen 2015. I september 2014 ble det lagt fram sju rapporter til tiltakspunktene 1, 2, 5, 6, 8, 13 og 15. Forslag til tiltak i disse rapportene må ses i sammenheng med de forslag til tiltak som skal ferdigstilles i 2015.

#### 1: Digital økonomi

Punkt 1 identifiserer utfordringer den digitale økonomien reiser for anvendelsen av gjeldende regler for internasjonal beskatning. Et av temaene som diskuteres er muligheten for et selskap til å ha betydelig digital tilstedeværelse i et annet lands økonomi, uten å bli skattepliktig dit. I rapporten fra september 2014 (OECD, 2014a) viser arbeidsgruppen til at den digitale økonomien ikke kan skilles ut fra den alminnelige økonomien. Det konkluderes med at den digitale økonomien ikke gir opphav til særskilte problemstillinger om overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag (BEPS), men at den kan forsterke de utfordringene som gir opphav til BEPS. I arbeidet med de øvrige tiltakspunktene må en ta hensyn til dette. Blant annet gjør digital økonomi det mulig å operere i et marked uten fysisk tilstedeværelse. Dette utfordrer den tradisjonelle oppfatningen om hvilken tilknytning en skattyter bør ha til en økonomi før skatteplikt oppstår. Næringslivet benytter i stadig større grad datainnsamling og -analyse for å utvikle forretningsmodeller. Dette kan gjøre det vanskelig å avgjøre hvor verdier skapes, noe som igjen gjør det utfordrende å tilordne inntekter som opptjenes i disse forretningsmodellene. Arbeidsgruppen skal evaluere de forslagene som følger av BEPS-prosjektet og vurdere behovet for andre tiltak.

*Tiltak som skal skape internasjonal sammenheng i selskapsbeskatningen*

#### 2: Hybride arrangement

Tiltakspunkt 2 har til hensikt å nøytralisere uheldige virkninger av hybride arrangement.

Slike uheldige virkninger kan være dobbelt ikke-beskatning, doble fradrag og utsatt beskatning. I rapporten fra september 2014 (OECD, 2014c) gis det blant annet anbefalinger om hvordan nasjonale hybridregler kan utformes. Løsningene er basert på å nøytralisere uheldige effekter av hybride arrangement ved at en ser hen til den skattemessige behandlingen i den andre staten. Rapporten foreslår også endringer i OECDs mønsteravtale med kommentarer. De foreslåtte endringene skal motvirke at hybride enheter benyttes for å oppnå uberettigede fordeler gjennom skatteavtale.

#### 3: CFC-regler (Controlled Foreign Company)

Under punktet om CFC-regler (jf. de norske NOKUS-reglene) vil det komme anbefalinger om hvordan effektive CFC-regler kan utformes.

#### 4: Rentefradrag

I punkt 4 skal en gi anbefalinger om hvordan nasjonale regler kan utformes for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag gjennom rentefradrag mv.

#### 5: Skadelige skatteregimer

Hensikten med tiltakspunkt 5 er å bekjempe skadelig skattekonkurransen med hovedvekt på å forbedre transparens. Tiltakspunktet gjenopptar arbeidet fra OECDs rapport om skadelig skattekonkurransen (OECD, 1998), og vil særlig se på skatteregimer som har gunstige regler for visse inntektstyper (immaterielle rettigheter mv.). I rapporten (OECD, 2014b) er det enighet om at gunstige skatteregimer bare bør omfatte reell aktivitet for ikke å anses som skadelig, og det arbeides videre med å styrke innholdet i dette substanskravet. Deltakerlandenes regimer vil deretter bli vurdert etter dette kravet. Det er utviklet et rammeverk for obligatorisk spontan utveksling av myndighetenes avgjørelser knyttet til slike regimer.

### Boks 7.1 forts.

*Tiltak som skal gjenopprette full virkning av og fordelene med de internasjonale standardene*

#### 6: Misbruk av skatteavtaler

I tiltakspunkt 6 skal det utformes skatteavtalebestemmelser og gis anbefalinger om nasjonale regler som skal hindre misbruk av skatteavtalene. I rapporten fra september 2014 (OECD, 2014d) er det lagt opp til en tredelt tilnærming hvor hensikten er å motvirke at en oppnår fordeler gjennom skatteavtaler i strid med avtalenes intensjon. Det anbefales at det i tittel og fortale til skatteavtaler gjøres klart at det er partenes hensikt at avtalen ikke skal kunne benyttes til å oppnå dobbelt ikke-beskatning. Videre anbefales det at landene tar inn en særskilt begrensingsregel i skatteavtalene. I rapporten foreslås en regel som går ut på at skattyter må oppfylle visse kriterier for å nyte godt av avtalen (Limitation of Benefits). I tillegg anbefales det at landene inntar en mer generell omgåelsesregel med lignende vurderingstemaer som i den norske ulovfestede omgåelsesnormen.

#### 7: Unngåelse av etablering av fast driftssted

I dette punktet skal en vurdere tiltak som kan motvirke kunstig omgåelse av fast driftsstedsetablering. I arbeidet vil en blant annet se på skatteavtalenes definisjon av fast driftssted. En type strukturer som vil bli vurdert, er kommisjonærarrangementer. Et annet punkt er muligheten til å unngå fast driftssted ved å pretendere at virksomheten som utøves bare er av såkalt forberedende karakter.

#### 8: Internprising og immaterielle rettigheter

Tiltak 8 skal utvikle OECDs retningslinjer for internprising slik at flernasjonale foretak ikke kan flytte overskudd fra et land til et annet ved å flytte immaterielle eiendeler mellom ulike selskap i konsernet. Det anses særlig viktig å sørge for at fortjeneste knyttet til overføringer og bruk av immaterielle verdier tilordnes konsernselskapene i samsvar med verdiskapningen. En tar også sikte på å utvikle retningslinjene for overføringer av immaterielle verdier hvor verd-

settelsen er særlig vanskelig. Det åpnes for særskilte tiltak, både innenfor og utenfor armlengdeprinsippet. Rapporten som ble lagt fram i september 2014 (OECD, 2014e) inneholder en oppdatering av kapittel VI om immaterielle verdier i OECDs retningslinjer for internprising. De deler av kapittel VI som henger sammen med tiltakspunktene 9 og 10, vil bli ferdigstilt samtidig med disse. I de ferdigstilte delene i kapittel VI klargjøres det hva som skal anses som immaterielle verdier for internprisingsformål, retningslinjer for å identifisere transaksjoner hvor immaterielle verdier er involvert og hvordan armlengdevilkår fastsettes.

#### 9: Risiko og kapital (internprising)

Siktemålet er å hindre overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget som følge av at konsern flytter risiko eller tilordner uforholdsmessig mye kapital til enkelte enheter i konsernet. Retningslinjene skal motvirke at en for stor andel av avkastningen tilfaller en enhet i konsernet kun fordi denne enheten bærer kontraktsmessig risiko eller ved at enheten yter kapital til andre enheter i konsernet. Det skal være samsvar mellom avlønning og verdiskapning. Det åpnes for særskilte tiltak, både innenfor og utenfor armlengdeprinsippet. Dette tiltakspunktet må ses i sammenheng med tiltakspunkt 4.

#### 10: Andre transaksjoner med høy risiko (internprising)

Siktemålet er å hindre overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget ved transaksjoner som bare i liten grad finner sted mellom uavhengige parter. I slike tilfeller kan det være vanskelig å kontrollere at prisen er fastsatt etter armlengdeprinsippet. Det skal utvikles retningslinjer for når en transaksjon kan re-karakteriseres, hvilke metoder som bør anvendes ved prising av transaksjoner i en global verdikjede og retningslinjer for å beskytte skattegrunnlaget mot uthuling gjennom for eksempel 'management fees' og hovedkontorkostnader. Det åpnes for særskilte tiltak, både innenfor og utenfor armlengdeprinsippet.

### Boks 7.1 forts.

*Tiltak som skal sikre transparens og samtidig fremme økt forutsigbarhet*

#### 11: Informasjon om BEPS

Under punkt 11 er målet å utvikle metoder for å innhente og analysere informasjon om overskuddsflytting mv.

#### 12: Framlegge informasjon om aggressiv skatteplanlegging

I dette arbeidet skal det gis anbefalinger om hvordan regler som pålegger skattyter å gi opplysninger om ulike skatteplanleggingsteknikker, kan utformes.

#### 13: Vurdere retningslinjene for internprisingsdokumentasjon

Siktemålet er å forbedre retningslinjene for hvordan internprisingsdokumentasjon skal utformes for å sikre et bedre grunnlag for skattemyndighetene ved vurdering av internpriser. Den fremlagte rapporten (OECD, 2014f) inneholder en ny versjon av kapittel V med retningslinjer for internprisingsdokumentasjon. De nye retningslinjene legger opp til en tredelt dokumentasjonspakke; en land-for-land-rapport som skattemyndighetene skal benytte i arbeidet med risikovurdering, en global rapport (Master File) med informasjon om konsernets globale virksomhet og internprisingspolicy og en lokal rap-

port (Local File) med informasjon om transaksjoner som berører den lokale enheten og hvilke vurderinger som er gjort for prissettingen av disse transaksjonene.

#### 14: Tvisteløsning

Tiltakspunkt 14 har som formål å gjøre tvisteløsningsmekanismer under skatteavtaler mer effektive. Sentrale punkter i arbeidet er fraværet av voldgiftsklausuler i de fleste skatteavtaler, og de begrensninger som ligger i skatteavtalenes øvrige tvisteløsningsmekanismer.

#### 15: Multilateralt instrument

Under tiltakspunkt 15 vurderes muligheten for å utvikle et multilateralt instrument som tar inn de skatteavtalerrelaterte temaene det oppnås enighet om gjennom BEPS-prosjektet. I rapporten fra september 2014 (OECD, 2014g) analyseres det rettslige grunnlaget for å utvikle et multilateralt instrument for å implementere tiltak i BEPS-prosjektet og som kan benyttes for å endre eksisterende skatteavtaler. Det konkluderes med at det er grunnlag for et slikt instrument. Ved å slutte seg til instrumentet kan landene effektivt endre gjeldende skatteavtaler ved bilaterale forhandlinger. En kan også unngå å måtte reforhandle avtaler med andre stater som slutter seg til instrumentet.

## 7.2 Vurdering av armlengdeprinsippet

### 7.2.1 Om armlengdeprinsippet

Armlengdeprinsippet er det bærende prinsippet for prising av transaksjoner mellom nærstående parter, både i Norge og i andre land. Formålet er at skattegrunnlaget fordeles mellom partene på en måte som samsvarer med økonomiske realiteter, under hensyn til fordeling av funksjoner, risiko og eiendeler mellom partene i transaksjonen. Armlengdeprinsippet bygger på en analyse av hver enkelt transaksjon. Armlengdeprinsippet har vært en del av norsk skattelovgivning siden 1911. Alle skatteavtaler Norge har, inneholder en bestemmelse som fastslår armlengdeprinsippet.

Armlengdeprinsippet kan være krevende å praktisere, både for skattyterne og skattemyndighetene. Det kan være særlig utfordrende å fast-

sette riktig armlengdepris på transaksjoner som sjelden finner sted mellom uavhengige parter, for eksempel transaksjoner som involverer immaterielle eiendeler, som merkevarer eller patenter. I tillegg vil det ofte være asymmetri i informasjon mellom skattyter og skattemyndighetene. Dette gjør det utfordrende for skattemyndighetene å vurdere om en pris er fastsatt på armlengdevilkår.

Prising av interne transaksjoner er heller ingen eksakt vitenskap, og ofte vil det kunne være et intervall av priser som alle må anses for å tilfredsstillende armlengdeprinsippet. Armlengdeprinsippet har også den svakhet at det i liten grad anerkjenner de fordelene som et interessefelleskap medfører, både hva gjelder økt fortjeneste knyttet til den enkelte transaksjon og økt fleksibilitet hva gjelder transaksjonsstrukturer.

Utfordringene knyttet til å praktisere armlengdeprinsippet skaper et handlingsrom for flernasjonale

foretak til å flytte overskudd fra høy- og normalskatteland til lavskatteland gjennom transaksjonsstrukturer og internprising. I kapittel 4 gikk utvalget nærmere inn på hvordan flernasjonale foretak kan tilpasse internprisene for å flytte overskudd.

I BEPS-prosjektet diskuteres det blant annet om OECDs internprisingsretningslinjer (OECD, 2010) bør endres for å sikre at fordeling av fortjeneste i større grad er i samsvar med verdiskapingen. Sentrale spørsmål er hvilken betydning ulike former for risiko bør ha for prisingen og hvor verdiskapingen faktisk skjer. Videre vurderes behovet for særskilte regler for enkelte transaksjoner, som for eksempel involverer immaterielle eiendeler, jf. boks 7.1.

### 7.2.2 Alternativer til armlengdeprinsippet

Et grunnleggende spørsmål er om armlengdeprinsippet fortsatt bør være det bærende prinsippet for fordeling av overskudd i flernasjonale foretak, eller om armlengdeprinsippet heller bør erstattes av andre fordelingsmetoder. Internasjonalt er det oppslutning om armlengdeprinsippet, til tross for dets svakheter, jf. over. Dette henger sammen med at det er vanskelig å finne gode alternativer.

Globale fordelingsmetoder har vært presentert som alternativer til armlengdeprinsippet. Slike fordelingsmetoder baserer seg på skjematisk tilnærming, hvor inntekter og kostnader på konsolidert basis fordeles mellom foretakene basert på fordelingsnøkler, som for eksempel verdiskaping, antall ansatte, eiendeler mv. En fordel ved en slik tilnærming er at det vil gi mindre behov for å analysere enkelttransaksjoner, og en fordelingsmetode kan derfor være mer forutsigbar og mindre krevende å administrere. Den vil også til en viss grad hensynta de konsernfordelene som partene har. En ulempe er at sjablongmessige fordelingsnøkler ikke nødvendigvis vil gi riktig fordeling i alle transaksjoner. Videre vil det være vanskelig å bli enig om hvilke fordelingsnøkler som skal benyttes. Hvis ulike land benytter ulike fordelingsnøkler, kan det lett oppstå dobbeltbeskatning eller dobbelt ikke-beskatning.

EU-kommisjonen presenterte i 2011 et forslag til enhetlig selskapsskatt, såkalt Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) (EU, 2011a). Forslaget går ut på å lage ett felles skattegrunnlag for selskap som skal være likt i alle EU-land. Selskap i EU skal kun regne ut overskuddet i EU-området som helhet. Dernest vil overskuddet, eller underskuddet, bli fordelt på enkeltland på

bakgrunn av hvor blant annet eiendeler, ansatte og omsetning er lokalisert.

Begrunnelsen for EUs forslag er først og fremst å begrense dobbeltbeskatning internt i EU og redusere administrative kostnader, særlig kostnader forbundet med å håndheve armlengdeprinsippet. Men forslaget vil ikke redusere insentivene til å flytte overskudd fra EU-land til lavskatteland utenfor EU. EU foreslår heller ikke å harmonisere skattesatsene i EU. Dersom hvert enkelt EU-land behandler betalinger til tredjeland forskjellig, vil en med CCCTB heller ikke fjerne alle insentiver til å flytte overskudd mellom EU-land. Utvalget antar også at en eventuell enighet om å innføre CCCTB ligger langt fram i tid.

I dag er det få eksempler på land som bygger på andre prinsipper for prisfastsettelse for skatteformål, enn armlengdeprinsippet. De eksempler som finnes gjelder særlig handel med råvarer. Utvalget kjenner til at Brasil har innført regler om hva prisintervallet på bestemte transaksjoner mellom nærstående parter skal være i eksport- og importsituasjonen. I tillegg er det en rekke land i Latin-Amerika som benytter den såkalte «sjette metode», hvor pris på import og eksport av bestemte varer i bestemte situasjoner settes til markedsprisen på varen på skipningsdagen. Slike regler gir gjennomgående få muligheter for justeringer som tar høyde for forskjeller i volum, fraktkostnader, forsikringer osv., som kan påvirke prisen mellom uavhengige parter. India har innført såkalte «safe harbours» for bestemte lavverditjenester som ytes av et indisk selskap til et konsernselskap i utlandet.

Globale fordelingsmetoder, som CCCTB, reiser flere problemstillinger. Det må blant annet avgjøres hvilken enhet som skal skattlegges, dvs. hvilke selskap og faste driftssteder/filialer som skal anses som en skattbar enhet. Det må videre bestemmes hvilken fordelingsnøkkel som skal anvendes i fordelingsmetoden. Det er ikke opplagt at det vil være færre muligheter for å manipulere slike fordelingsnøkler enn internpriser.

En hovedutfordring med globale fordelingsmetoder er at de krever internasjonal konsensus for å kunne gjennomføres. En ny fordelingsmetode vil være et brudd med gjeldende internasjonal praksis. Motstridende interesser mellom landene medfører at en neppe vil komme til en slik enighet i nær framtid.

### 7.2.3 Utvalgets vurderinger

Armlengdeprinsippet har flere svakheter og kan være utfordrende å praktisere, både for skattytere



og skattemyndighetene. En rekke land har derfor innført mer sjablongmessige regler for å operasjonalisere armlengdeprinsippet på enkeltområder. I Norge har en blant annet innført fradragsbegrensning for visse rentebetalinger mellom nærstående parter, typisk i konsernforhold. Likevel mener utvalget at armlengdeprinsippet fortsatt bør være hovedprinsippet for fordeling av overskudd mellom land.

Utvalget mener det har en egenverdi at det er stor internasjonal oppslutning om armlengdeprinsippet. Som et lite land bør ikke Norge innføre regler som bryter med internasjonal konsensus på dette området. I motsatt fall må en forvente en markant økning i antall konflikter med skattytere og skattemyndigheter i andre land. Dette ville lagt unødvendig beslag på skattemyndighetenes ressurser på internprisingsområdet. Utvalget legger til grunn at armlengdeprinsippet også framover vil være det bærende prinsippet for prising av interne transaksjoner, både nasjonalt og internasjonalt. Norge er også i mange tilfeller folkerettslig forpliktet til å følge armlengdeprinsippet gjennom et stort skatteavtalenettverk.

På enkelte områder, som for renter og royalty, mener utvalget at det likevel bør innføres særskilte regler. Overskuddsflytting gjennom rentekostnader antas å være omfattende, blant annet fordi det er vanskelig å fastslå hva gjeldsandelen og rentekostnadene i det enkelte selskap ville vært uten interessefelleskap. Når det gjelder royalty, er det krevende for skattemyndighetene å kontrollere prisfastsettelsen. Det skyldes spesielt den eierstrukturen flernasjonale foretak ofte benytter, ved at eiendelen eies av et konsernselskap mens utnyttelsen av eiendelen skjer i andre konsernselskap. Dette gjelder både immaterielle eiendeler og en del særskilte fysiske eiendeler som fartøy og rigger. På disse områdene vurderes det særregler, jf. avsnitt 7.3 (royalty), avsnitt 7.4 (renter) og kapittel 8 (renter).

Videre mener utvalget det er grunn til å se på om skattemyndighetenes tilgang på informasjon om transaksjoner er tilstrekkelig, jf. avsnitt 7.5.6.

## **7.3 Skattemessig behandling av royalty og lignende betalinger**

### **7.3.1 Innledning**

Det gis i dag fradrag for en del kostnader som flernasjonale foretak i særlig grad kan benytte til overskuddsflytting. Royalty, herunder visse leiebetalinger, er et eksempel på slike betalinger.

Et selskap i Norge kan for eksempel belastes en høy leie av et nærstående selskap i et annet land for bruk av en bestemt eiendel. Leiekostnaden vil være fradragsberettiget i Norge med mindre skattemyndighetene kan påvise at leieprisen ikke er basert på armlengdes vilkår, jf. avsnitt 7.2. Hvis prisen ikke er på armlengdes vilkår, kan skattemyndighetene fravike den avtalte prisen ved ligningen. Når leiebatalingen knytter seg til bruken av immaterielle eiendeler, kalles betalingen gjerne for *royalty*.

Dersom mottakeren av royalty- eller leiebatalingen er hjemmehørende i land med svært lav eller ingen skatt, kan effekten være at royalty- eller leiebatalinger i praksis ikke undergis beskatning. Dersom partene har avtalt en unaturlig høy pris på royaltyen eller leien, kan en betydelig del av overskuddet i det lokale selskapet flyttes ut og dermed fritas fra beskatning. I slike transaksjoner er det i første omgang et spørsmål om å finne fram til riktig pris på royaltyen eller leien. Det er likevel ikke tilstrekkelig for å sikre at disse betalingene blir gjenstand for beskatning. I den grad mottakerlandet ikke skattlegger betalingene, vil det også med riktige armlengdepriser oppstå dobbelt ikkebeskatning, med mindre kildestaten har intern hjemmel til å beskatte disse betalingene. I Norge er slike betalinger skattepliktige enten som virksomhetsinntekt eller kapitalinntekt for en norsk eier av den immaterielle eller fysiske eiendelen. Det oppstår dermed en asymmetrisk behandling av slike betalinger i de tilfellene hvor mottaker er hjemmehørende i et land som ikke skattlegger inntektene. Dette gjelder i prinsippet for alle betalinger som foretas til land med lav eller ingen beskatning. Det er imidlertid et særlig stort problem for royalty- og leiebatalinger fordi de eiendelene eller rettighetene som danner grunnlaget for betalingene ofte anses som helt sentrale i verdiskapingen, samtidig som de relativt enkelt kan plasseres i selskap hjemmehørende i land med lav eller ingen beskatning, og ikke krever ansatte eller lokal aktivitet.

Erfaringen internasjonalt er at royaltybetalinger benyttes av flernasjonale foretak til å flytte overskudd. I BEPS-prosjektet vurderes det spesielt hvordan nasjonale og internasjonale regelverk kan utformes for å begrense mulighetene for overskuddsflytting gjennom betalinger for bruk av immaterielle eiendeler mellom selskap i samme konsern. Betalingene kan være knyttet til unike og svært verdifulle immaterielle eiendeler. I slike tilfeller kan det være vanskelig å finne sammenlignbare transaksjoner mellom uavhengige parter

for å kontrollere at prisen er fastsatt etter arm-lengdeprinsippet.

I 2011 ble det fradragsført royaltybetalinger på i underkant av 9 mrd. kroner i norske selskap. Av dette er drøyt 5 mrd. kroner fradragsført i selskap som leverer skjema for kontrollerte transaksjoner (dvs. som har interne transaksjoner som overstiger 10 mill. kroner). Tallet omfatter alle royaltybetalinger uavhengig av om mottakeren befinner seg i Norge eller i utlandet. Norske skattemyndigheter har også erfart at skattegrunnlaget belastes store kostnader knyttet til leie av fartøy, rigger, maskiner og utstyr, jf. avsnitt 7.3.3.

Royalty er ikke definert i den norske skatteloven. Internasjonalt er det heller ingen konsistent definisjon av royalty. I OECDs mønsteravtale (OECD, 2014) artikkel 12(2) defineres royalty som følger:

«payments of any kind received as consideration for the use of, or the right to use, any copy-right of literary, artistic, or scientific work including cinematograph films, any patent, trade mark, design or model, plan, secret formula or process, or for information concerning industrial, commercial or scientific experience.»

Denne definisjonen avgrenser royalty til kun betaling for bruk av immaterielle verdier. I tilsvarende bestemmelse i FNs mønsteravtale (UN, 2011) artikkel 12(3) omfattes i tillegg:

«the use of, or the right to use, industrial, commercial or scientific equipment or for information concerning industrial, commercial or scientific experience.»

Definisjonen i FNs mønsteravtale vil med andre ord også omfatte leie av en del fysiske driftsmidler. Til forskjell fra OECDs mønsteravtale åpner artikkel 12 i FNs mønsteravtale opp for en generell kildebeskatning av royalty, dvs. også der det ikke er etablert fast driftssted. EUs rente- og royaltydirektiv (EU, 2003) benytter samme vide definisjon, men her er begrunnelsen å fritta slike betalinger fra skatt i kildestaten.

Med utgangspunkt i nasjonale og internasjonale erfaringer om at både tradisjonell royalty og leiebetalinger for fysiske driftsmidler kan benyttes til overskuddsflytting, er det grunn til å vurdere tiltak som motvirker dette. Det gjelder både ved tradisjonelle royaltybetalinger for bruk av immaterielle verdier, som vist til i OECDs definisjon, og leiebetalinger for bruk av fysiske eiende-

ler som fartøy og rigger. Definisjonen i FNs mønsteravtale dekker begge typer betalinger og kan være et utgangspunkt for utforming av norske regler.

Utvalget har nedenfor vurdert to forskjellige tiltak for å begrense skattemotivert bruk av royalty: det kan innføres en *kildeskatt* på betalinger som går ut av Norge, eller fradraget for slike betalinger kan *begrenses* hos betaleren i Norge. For enkelhets skyld velger utvalget å omtale alle leiebetalinger som royalty med mindre annet framgår særskilt.

### 7.3.2 Kildeskatt på royalty

Et mulig tiltak for å hindre overskuddsflytting gjennom store royaltybetalinger er å innføre kildeskatt på royalty til utlandet.

En kildeskatt reduserer det skattemessige motivet for å sette en høy pris på royaltybetalingene, jf. eksempel i boks 7.2.

Kildeskatt på royalty vil også motvirke dobbelt ikke-beskatning uavhengig av om den avtalte prisen er markedsmessig, jf. omtalen i avsnitt 7.3.1.

Det er ulike oppfatninger av om royaltyinntekter knyttet til immaterielle eiendeler bør skattlegges i den staten hvor eiendelen benyttes eller den staten hvor eieren er hjemmehørende. Kildeskatter er bruttoskatter og ilegges således på brutto betaling uten fradrag for kostnader som eieren har knyttet til eiendelen. Det medfører at selv en kildeskatt med lav sats kan gi en skatt som kan bli like høy, eller høyere, enn den skatten som ilegges eieren på inntekten i hjemstaten. I praksis vil dermed hjemstatens beskatningsrett ofte kunne bli nøytralisert av kildeskatten. Det kan likevel være andre gode grunner (enn å motvirke overskuddsflytting mv.) for at hele eller deler av disse betalingene bør være skattepliktige til Norge. Når en utenlandsk eier stiller fysiske eller immaterielle eiendeler til disposisjon for en norsk skattyter, gir eiendelen ikke bare opphav til den norske eierens virksomhetsfortjeneste. Utnyttelsen av eiendelen gir også opphav til inntekt for eieren i form av royalty eller leieinntekt. Eieren vil som hovedregel ikke være skattepliktig for denne inntekten etter skattelovens regler om begrenset skatteplikt. I slike tilfeller har inntekten likevel en så nær tilknytning til Norge og virksomheten her at det er rimelig at Norge skattlegger en andel av eierens avkastning som oppstår som følge av at eiendelen benyttes i Norge.

Uten en kildeskatt vil royaltybetalinger bare være skattepliktige til Norge hvis mottakeren er skattemessig hjemmehørende i Norge, eller der-

### Boks 7.2 Eksempel på kildeskatt på royalty

Et flernasjonalt foretak opererer i et høyskatteland og et lavskatteland. Skattesatsen i lavskattelandet er null, mens skattesatsen i høyskattelandet er 50 pst. Foretaket produserer en vare ved hjelp av en bestemt teknologi som er rettighetsbeskyttet. Selskapet i lavskattelandet eier rettighetene til teknologien. Selskapet i høyskattelandet benytter teknologien i sin virksomhet mot at selskapet i lavskattelandet mottar en royalty. Royaltyen er fradragsberettiget i høyskattelandet.

Royaltyen er satt til 20. Selskapet i høyskattelandet har et overskudd etter fradraget for royalty på 80. Samlet skatt som betales av det flernasjonale foretaket, er dermed 50 pst. av 80, dvs. 40. Det flernasjonale foretaket vil ha insentiver til å øke royaltyen ytterligere. Økes royaltyen til for eksempel 50, vil overskuddet i høyskattelandet reduseres til 50 og skatten reduseres til 25.

Høyskattelandet innfører så en kildeskatt på royalty på 50 pst., som er det samme som selskapskattesatsen. Med en royalty på 20 vil kildeskatten bli 10. Samlet skatt for det flernasjonale foretaket vil dermed øke fra 40 til 50. Siden kildeskattesatsen er den samme som selskapskattesatsen i høyskattelandet, vil ikke det flernasjonale foretaket lenger ha noe å tjene på å øke royaltyen. Økt royalty vil redusere selskapskatten i høyskattelandet, men øke kildeskatten tilsvarende. Økes royaltyen til for eksempel 50, vil skatten i høyskattelandet reduseres fra 40 til 25, men kildeskatten vil øke fra 10 til 25. Samlet skatt for foretaket vil dermed fortsatt være 50. Foretaket vil heller ikke ha insentiver til å redusere royaltyen. Det forutsettes at selskapet i høyskattelandet alltid vil få godtgjort fradraget for royaltyen (uavhengig av skatteposisjon).

som mottaker er begrenset skattepliktig og eiendelen benyttes i virksomheten i Norge. Mangel på kildeskatt kan dermed gi insentiver til å benytte eiendeler som eies fra utlandet i norsk virksomhet, alternativt overføre slike eiendeler fra Norge til land med lav eller ingen beskatning av slike inntekter, for så å leie dem tilbake. Det antas å være nokså enkelt å flytte slike eiendeler til utlandet. Selv om utflyttingen i prinsippet vil utløse utflyttingsskatt, kan det være vanskelig for skattemyndighetene å få tilstrekkelig informasjon til å kunne verdsette eiendelen riktig. Det kan også være vanskelig å finne sammenlignbare transaksjoner mellom uavhengige parter. Dette påvirker beregningen av skattepliktig gevinst. Asymmetrien i beskatning kan dermed være konkurransevridende i disfavør av norske eiendeler, og kan bidra til at eiendeler flyttes ut av Norge.

En rekke land ilegger kildeskatt på royalty til skattytere som er bosatt i utlandet, jf. tabell 7.1. Dette gjelder blant annet Canada, Storbritannia, Tyskland og USA. Av nordiske land ilegger Island kildeskatt på royalty. Danmark og Finland ilegger også kildeskatt på royalty så lenge betalingen ikke omfattes av EUs rente- og royaltydirektiv.<sup>1</sup> Canada, USA og Storbritannia ilegger dessuten til-

svarende kildeskatt på leie- og leasingbetalinger til skattytere hjemmehørende i utlandet. Kildeskatten er i disse tilfellene en skatt på bruttobeløpet. Skattesatsen kan imidlertid være redusert i skatteavtale. Reglene er generelt utformet, dvs. at de ikke er begrenset til for eksempel konsernforhold.

Provenyvirkningene av en kildeskatt på royalty er usikker. Ifølge det finske finansdepartementet var det direkte provenyet fra kildeskatten på royalty i Finland om lag 3,7 mill. euro i 2011. For øvrig kjenner ikke utvalget provenyvirkingen av kildeskattene i de ulike landene. Kildeskatter på slike betalinger kan imidlertid like gjerne slå ut i økt proveny fra den ordinære selskapskatten som i kildeskattproveny. Det skyldes at motivet til å benytte seg av slike betalinger, eller til å flytte eiendelene til selskap i land med lav eller ingen skatt, blir mindre etter innføringen av kildeskatt og derfor vil kunne øke det norske skattegrunnlaget.

Selv om flere av landene i tabell 7.1 i løpet av de siste årene har senket den alminnelige selskapskattesatsen, har de beholdt kildeskattesatsen på royalty uendret. Dette gir i mange tilfeller en høyere skattebelastning i kildeskattetilfellene enn under selskapskatten. Det skyldes at kildeskatt ilegges brutto utbetalt beløp, mens selskapskatt ilegges et skattegrunnlag hvor det er gitt fradrag for relevante kostnader. At landene likevel har

<sup>1</sup> EØS-avtalen omfatter ikke direktivene på skatteområdet. EUs rente- og royaltydirektiv (Directive 2003/49/EC) er derfor ikke implementert i norsk skattelovgivning.

Tabell 7.1 Internrettslige satser for kildeskatt på royalty i noen utvalgte land (2014)

Land	Skattesats
Canada	25 pst.
Danmark	25 pst. på kvalifiserte betalinger
Finland	24,5 pst.
Frankrike	Om lag 33,3 pst. (75 pst. hvis betalingen går til NCTS)
Island	20 pst.
Storbritannia	20 pst.
USA	30 pst.
Tyskland	15 pst.
Sverige	Sverige ilegger ikke kildeskatt på royaltybetalinger, men skattlegger slike betalinger som om mottakeren hadde hatt et fast driftssted i Sverige

Kilde: IBFD.

beholdt kildeskattesatsen uendret, kan ha flere årsaker. Innenfor EU omfattes royaltybetalinger i selskapssektoren i stor grad av rente- og royaltydirektivet hvor kildebeskatning som hovedregel er avskåret. I tilfeller som ikke omfattes av direktivet, og for land utenfor EU, kan det tenkes at en ønsker å begrense nedsettelse av kildeskattesatser til skatteavtaletilfeller. Slik kan en kildeskatt også virke som en stoppregel utenfor skatteavtale.

En intern hjemmel for kildeskatt kan anvendes direkte overfor land som Norge ikke har skatteavtale med. Dette er ofte lavskatteland. Siden Norge ikke har hatt intern hjemmel for kildeskatt på royalty- eller leiebetalinger, har Norges utgangspunkt i skatteavtaler vært at en ikke ønsker kildebeskatning av royalty. For betalinger til selskap hjemmehørende i land som Norge har skatteavtale med og som er sentrale eierland for eiendeler som benyttes i norsk virksomhet, er kildeskatt avskåret etter skatteavtalen.<sup>2</sup> På kort sikt vil kildeskatt derfor først og fremst være et virkemiddel for å begrense overskuddsflytting direkte til land Norge ikke har skatteavtale med. Det vil imidlertid være krevende å motvirke at royalty kanaliseres via tredjeland som vi har skatteavtale med, og hvor kildebeskatning av royalty er avskåret, til land vi ikke har skatteavtale med.

Kildeskatt på royalty kan ha en usikker side mot EØS-retten. Kildeskatter ilegges normalt på et bruttogrunnlag, dvs. uten fradrag for tilhørende kostnader. I nasjonal sammenheng skattlegges royalty som en del av alminnelig inntekt og dermed som et nettogrunnlag, dvs. at det gis fradrag for kostnader knyttet til inntekten. Spørsmålet er

om EØS-retten krever at en utenlandsk mottaker også må ha rett til å kreve nettobeskatning. Verken EU-domstolen eller EFTA-domstolen har tatt stilling til dette når det gjelder passive inntekter, som renter og royalty. I sin praksis har imidlertid EU-domstolen kommet til at det må gis fradrag for kostnader som er direkte knyttet til inntekten når det ilegges kildeskatter på inntekt fra tjenesteytelser, jf. *Scorpio C-290/04* og *Centro Equestre C-345/04*. Det er ikke usannsynlig at EU-domstolen eller EFTA-domstolen vil ha tilsvarende synspunkter på kildeskatt på passive inntekter.

Den usikre siden mot EØS-retten gjør at det bør vurderes tilpasninger i en kildeskatteregel for mottakere av royalty som er hjemmehørende innenfor EØS-området. Innenfor EU gjelder rente- og royaltydirektivet. Dette direktivet fritar selskapsmottaker fra kildeskatt dersom nærmere vilkår er oppfylt. Det gjelder som hovedregel dersom betalingen går til nærmere bestemte selskap, og mottaker har en eierandel på minst 25 pst. i det utbetalende selskapet. I 2011 foreslo EU-kommisjonen endringer i direktivet bl.a. ved at eierskaps terskelen senkes til 10 pst., men at det kun gis fritak dersom inntekten faktisk skattlegges hos mottaker. Disse endringene er ikke vedtatt ennå.

Ved vurderingen av hvilke EØS-tilpasninger som eventuelt bør gjøres dersom det skal innføres kildeskatt, er det flere alternativer:

- Kildebeskatning bare dersom det mottakende selskapet ikke er reelt etablert i annen EØS-stat.
- Kildebeskatning også på betalinger til selskap innenfor EØS-området, men med mulighet for fradrag for kostnader. Alternativt at bruttobeløpet ilegges en lavere kildeskattesats når betalingen går til mottaker innenfor EØS-området.

<sup>2</sup> Se appendiks 7.1.

- Fritak for kildebeskatning for betalinger til selskap hjemmehørende innenfor EØS i samsvar med betingelsene i rente- og royaltidirektivet slik direktivet ser ut i dag.
- Fritak for kildebeskatning for betalinger til selskap hjemmehørende innenfor EØS i samsvar med rente- og royaltidirektivet etter de foreslåtte endringene i direktivet.

En kildeskatt på royaltid bør være så vidtgående som EU/EØS-retten tillater, slik at skattytere i minst mulig grad kan unngå beskatning ved å kanalisere betalinger via EØS-land.

#### *Særlig om kildeskatt på bareboat-leie av fartøy innenfor rederiskatteordningen*

Med uttrykket «bareboat»-leie menes en spesiell utleieform innenfor maritim sektor der leietaker leier et tomt fartøy eller lignende, og selv må stå for alle utgifter til drift, vedlikehold, mannskap m.m.

Norsk kildeskatt på royaltid som omfatter leiebetalinger ved bareboat-utleie av fartøy som faller inn under den norske rederiskatteordningen, reiser særlige EØS-rettslige problemstillinger. Det skyldes at slike leiebetalinger ikke på vanlig måte er skattepliktig på mottakers hånd etter interne norske regler, men er fritatt for inntektsskatt innenfor den norske rederiskatteordningen. En kildeskatt på disse leiebetalingene til mottaker hjemmehørende i EØS-området kan dermed innebære en forskjellsbehandling som kan være i strid med EØS-retten. Det er derfor usikkert om en kildeskatt kan gjelde leiebetalinger som etter sin art omfattes av rederiskatteordningen, herunder bareboat-leie av fartøy.

Den gunstige skattingen etter dagens rederiskatteordning gjelder tre hovedgrupper av fartøy: 1) skip som transporterer personer og/eller gods, 2) andre hjelpefartøy i petroleumsvirksomhet (supplyskip mv.) og 3) entreprenørskip i petroleumsvirksomhet (for eksempel kranfartøy).

Begrunnelsen for en kildeskatt på royaltid er også relevant for bareboat-leie av fartøy som etter sin art kan beskattes etter rederiskatteordningen. Utvalget mener det er en svakhet hvis disse tilfellene må holdes utenfor en kildeskatt.

En løsning på dette kan være å innføre begrensninger i adgangen til å ha inntekter fra bareboat-leie innenfor rederiskatteordningen.

Eierskap til skip for bareboat-leie krever i mindre grad enn annen skipsfartsvirksomhet maritim know-how, og kan derfor mer sammenlignes med en finansiell plassering. Dette er også grunnen til

at EU-kommisjonen praktiserer statsstøtteretningslinjene for sjøtransport slik at bareboat-leie bare i liten grad aksepteres innenfor skattefritaksordninger for sjøtransport (for å møte midlertidig overkapasitet i rederiet). I dag er det bare Malta og Norge som ikke har begrensninger på bareboat-leie innenfor sine rederiskatteordninger. Kommisjonen har åpnet sak mot Malta om dette, og resultatet av saken vil være retningssigende for ESA og Norge. Dersom resultatet blir at rederiskatteordninger bare i begrenset grad kan omfatte inntekter fra bareboat-utleie, må også Norge stramme inn rederiskatteordningen.

Hvis rederiskatteordningen endres slik at inntekter fra bareboat-leie ikke lenger er omfattet, vil kildeskatten også kunne omfatte bareboat-leie av fartøy som etter sin art i dag faller innenfor ordningen. Kildeskatt på royaltid kan da anvendes innenfor rammene som gjelder for øvrig innenfor EØS-området, jf. ovenfor. I tillegg vil inntektene fra bareboat-utleie av disse fartøyene bli skattepliktig etter de alminnelige reglene.

### **7.3.3 Fradragsbegrensning for royaltid**

Som tiltak mot overskuddsflytting har utvalget også vurdert regler som sjablongmessig begrenser fradraget for royaltid i Norge. Et slikt tiltak vil også redusere dobbelt ikke-beskatning, og sikre at en viss andel av inntektene blir skattlagt i Norge.

En ulempe med dette alternativet er imidlertid at internasjonale forpliktelser gjør det krevende å målrette slike regler mot foretak som opererer over landegrensene. EØS-avtalen innebærer at en fradragsbegrensning også må gjelde for betalinger mellom skattytere hjemmehørende i Norge. Det vil si at regelen kan ramme tilfeller hvor det ikke foreligger et motiv for overskuddsflytting fordi royaltidbetalingen er skattepliktig på vanlig måte hos mottakeren i Norge. I OECDs mønsteravtale artikkel 24(4) om ikke-diskriminering forutsettes det at en bare kan avskjære fradrag for kostnader, som for eksempel royaltid til en skattyter hjemmehørende i utlandet, i den utstrekning tilsvarende fradrag avskjæres mellom skattytere hjemmehørende i samme stat. Det betyr at det også etter skatteavtalene er et krav om at en fradragsbegrensningsregel må gjelde på samme måte i nasjonale forhold som i grenseoverskridende forhold. Norge har i underkant av 90 skatteavtaler, og denne begrensningen gjelder i svært mange av disse.

Royaltidbetalinger mellom selskap som er hjemmehørende i Norge, kan dermed bli gjen-

stand for økonomisk «dobbelbeskatning» med en begrensingsregel. Det skyldes at betaleren av royalty vil få begrenset fradraget, mens mottakeren fullt ut er skattepliktig for motsvarende inntekt. Utvalget mener dette er uheldig, men nødvendig pga. Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og bør ikke i seg selv være til hinder for å vurdere en fradragsbegrensning også for royalty- og leiebetalinger. Betydningen av slik overbeskatning kan eventuelt reduseres dersom fradragsbegrensningen bare innføres for nærstående.

Med utgangspunkt i at det primære formålet med tiltaket er å hindre overskuddsflytting, mener utvalget at det er aktuelt å begrense fradraget for royaltybetalinger til nærstående parter. En begrunnelse for å omfatte alle skattytere i begrensningen måtte i tilfelle være å hindre omgåelse, for eksempel gjennom bruk av uavhengige selskap som bindeledd. Utvalget tror imidlertid at en fradragsbegrensning for royalty ikke vil være så lett å omgå. Eiendeler som det betales royalty for, vil det gjerne være sentralt for forretningsdriften å holde innenfor konsernet. Det er i så fall mindre aktuelt å strukturere leieforholdet via tredjeparter.

En eventuell sjablongmessig begrensingsregel for royalty kan utformes på flere måter. Én mulighet er å begrense fradraget til en bestemt andel av en resultatstørrelse. Regelen vil da ligne på gjeldende begrensingsregel for rentekostnader. Utvalget har imidlertid ikke funnet noen god begrunnelse for at en sjablongmessig fradragsbegrensning for royalty bør ta utgangspunkt i selskapets resultat. Det er krevende å finne fram til ett grunnlag for fradragsbegrensning som er fornuftig for alle typer immaterielle verdier. Videre vil det være teknisk krevende dersom det skulle utformes forskjellige grunnlag for forskjellige typer eiendeler. En annen mulighet kan være å knytte fradragsretten til hvordan royalty skattlegges på mottakers hånd. Problemene med en betinget regel for royalty ville være de samme som med en betinget regel for renter, jf. kapittel 8 om rentefradragsbegrensning. I tillegg kan regelen ha en usikker side mot EØS-avtalen fordi innenlandske betalinger alltid vil oppfylle en betingelse i regelen om normal skattlegging på mottakers hånd.

Utvalget er ikke kjent med at andre land har innført en generell fradragsbegrensingsregel for royalty. Utvalget mener samlet sett at det ikke er en god løsning å innføre en generell, sjablongmessig fradragsbegrensingsregel for royalty.

#### *Særlig om fradragsbegrensning for bareboat-utleie av rigger mv.*

Utvalget viser likevel til at norske skattemyndigheter har erfart at skattegrunnlaget belastes store kostnader knyttet til leie av båter, maskiner og utstyr. Dette gjelder spesielt innenfor oljesektoren. Det er ikke uvanlig at tjenesteytende selskap i oljeindustrien leier alt utstyr som er nødvendig for virksomheten (dvs. tjenesteytelser til petroleumsselskapene), inkludert rigger og fartøy, fra andre konsernselskap. Leien for bruk av slikt utstyr, som i utgangspunktet er fradragsberettiget i virksomhetsinntekten til det tjenesteytende selskapet, kan være høy. Eierselskapet som mottar leiebetalingene er ofte hjemmehørende i land med lav eller ingen skatt, eller land med gunstige skatteregimer knyttet til visse sektorer. Der det dreier seg om svært spesialisert utstyr og spesialiserte fartøyer som sjelden inngår i transaksjoner mellom uavhengige parter, kan det også være vanskelig å finne en riktig (markeds)pris på leien. I disse transaksjoner er det det alminnelige skattegrunnlaget som svekkes siden de tjenesteytende oljeserviceselskapene ikke er særskattepliktige.

*Storbritannia* har innført regler som innebærer en begrensning av fradraget for offshore bareboat-leie. Fradragsbegrensningen settes til et tak lik summen av et kapitalelement og et finanselement, som begge er knyttet opp mot historisk kost for driftsmidlet. Leiekostnader som er nektet fradragsført, kan føres til fradrag i annen inntekt enn den som skriver seg fra offshore-regimet. Bakgrunnen for reglene er beregninger fra myndighetene om at opptil 90 pst. av fortjenesten som offshore-tjenesteytere opptjener i *Storbritannia*, ikke blir skattlagt der.

Tall fra Skatteetaten viser at det i Norge samlet ble fradragsført konserninterne kostnader på henholdsvis 20,1 og 16,6 mrd. kroner i 2011 og 2012 knyttet til bareboat-leie av fartøy og rigger. Hoveddelen knyttet seg til leie av rigger.

I avsnitt 7.3.4 anbefaler utvalget at det innføres en generell kildeskatt på royalty og at departementet bør vurdere om inntekter fra bareboat-leie av fartøy skal tas ut av rederiskatteordningen, slik at også denne typen betalinger kan ilegges kildeskatt. En kildeskatt på royalty vil likevel ha begrenset virkning fordi Norge har frasagt seg retten til å ilegge kildeskatt på slike betalinger i flere skatteavtaler. Norske selskap og filialer i Norge gis fradrag for betydelige beløp for kostnader til bareboat-leie. Det kan derfor være behov for regler som på en mer effektiv måte sikrer skattegrunnlaget. Regler som begrenser fradraget

for visse bareboat-betalinger kan være et alternativ. Utvalget ber departementet, i tillegg til en generell kildeskatt på royalty, vurdere behovet for å innføre regler som begrenser fradraget for bareboat-leie av fartøy og rigger i det norske skattegrunnlaget. Utvalget er skeptisk til en regel som baserer seg på historisk kostpris, slik som de britiske reglene, og mener departementet i stedet bør utrede om en kan basere seg på en sjablongmessig fastsatt markedsleie. Utvalget anbefaler at en begrensning i fradraget for leiebetalinger i tilfelle begrenses til leiebetalinger til nærstående foretak.

### 7.3.4 Utvalgets vurderinger

For å motvirke flytting av overskudd ut av Norge gjennom kunstig høye betalinger av royalty og leie, mener utvalget at det bør innføres særlige skatteregler for slike betalinger. Fordelen med en kildeskatt sammenlignet med en fradragsbegrensning, er at kildeskatten ikke vil påvirke betalinger mellom skattytere hjemmehørende i Norge. På grunn av EØS-avtalen måtte en fradragsbegrensning gjøres gjeldende også for betalinger mellom skattytere hjemmehørende i Norge.

Utvalget mener samlet sett at en kildeskatt på royalty kan være et egnet tiltak for å motvirke overskuddsflytting og hindre dobbelt ikke-beskatning av inntekter som er særlig mobile.

Utvalget mener dessuten at det ikke er urimelig at Norge beholder noe av beskatningsretten for royalty som betales til mottakere i utlandet. Kildeskatten bør derfor være generell, dvs. at den gjelder alle skattytere. Likebehandling tilsier etter utvalgets oppfatning at en kildeskatt på royalty både bør gjelde betalinger fra selskap som er hjemmehørende i Norge og utbetalinger som gjøres fra faste driftssteder i Norge.

Tilbakeholdsplikten for kildeskatten bør legges på betaleren av royalty, på samme måte som ved kildeskatt på utbytte etter gjeldende regler.

Skal en fullt ut motvirke motivet til overskuddsflytting og hindre dobbelt ikke-beskatning, bør kildeskattesatsen i utgangspunktet være den samme som selskapsskattesatsen i Norge. Kildeskatt er imidlertid en skatt på bruttobeløp uten fradragsrett for de faktiske kostnadene. De faktiske kostnadene vil kunne variere, men utvalget mener disse bør hensyntas ved at kildeskattesatsen settes noe lavere enn selskapsskattesatsen. Utvalget vil foreslå at satsen settes til 3/4 av den foreslåtte selskapsskattesatsen, altså 15 pst.

Det er usikkert hvor stort anvendelsesområdet vil være for en kildeskatt på royalty. I første

omgang vil kildeskatten kun omfatte betalinger til land som Norge enten ikke har skatteavtale med, eller hvor skatteavtalen åpner for kildeskatt på royaltybetalinger. På lengre sikt kan kildeskatten få et noe større anvendelsesområde dersom skatteavtaler reforhandles slik at kildeskatter ikke lenger blir avskåret. EØS-retten kan også begrense kildeskattens effektivitet.

Utvalget mener leiebetalinger for bruk av visse fysiske eiendeler bør inkluderes i definisjonen av royalty. Utvalget viser til at det etter skattemyndighetenes erfaring er tilsvarende insentiver til overskuddsflytting gjennom leiebetalinger som ved mer tradisjonell royalty, samtidig som hensynet til å unngå dobbelt ikke-beskatning og sikre norsk beskatningsrett er like relevant.

En svakhet med en kildeskatt er at såkalt bareboat-leie av fartøy som i dag etter sin art omfattes av rederiskatteordningen, av EØS-rettslige grunner må holdes utenfor når eierselskapet er hjemmehørende innenfor EØS-området. Dette vil også bidra til å redusere kildeskattens effektivitet. Utvalget ber departementet vurdere om inntekter fra bareboat-leie av fartøy skal unntas fra rederiskatteordningen slik at også disse leiebetalingene kan omfattes av kildeskatten.

Utvalget mener at det ikke bør innføres en generell sjablongmessig fradragsbegrensning i skattegrunnlaget for royaltybetalinger. Det vises blant annet til at det er krevende å finne et hensiktsmessig beregningsgrunnlag for fradragsrammen, og at en slik regel også vil ramme rent innenlandske forhold. Utvalget foreslår likevel at Finansdepartementet vurderer om det bør innføres særskilte sjablongmessige regler som kan begrense fradraget for bareboat-leie av fartøy og rigger i det norske skattegrunnlaget. Utvalget er skeptisk til regler som baserer seg på historisk kostpris, slik som de britiske reglene, og mener departementet i stedet bør vurdere sjablonger som i større grad reflekterer antatt markedspris.

Det er krevende å anslå provenyøkningen ved innføring av en kildeskatt på royalty. Provenyøkningen avhenger blant annet av i hvilken grad skattyterne har mulighet til å tilpasse seg slik at de kan unngå kildeskatten. Provenyøkningen kan både komme som økte kildeskattinntekter og økt selskapsskatt. Det foreligger ikke opplysninger om hvor mye av royaltybetalingene som går til selskap hjemmehørende i land hvor kildeskatten får anvendelse, men det er sannsynligvis lite. Samlet legger derfor utvalget til grunn at provenyøkningen av å innføre kildeskatt på royalty kan bli relativt begrenset på kort sikt, men at det likevel

er viktig for å sikre det norske skattefundamentet på lengre sikt.

## 7.4 Kildeskatt på renter

### 7.4.1 Mulige begrunnelser for kildeskatt på renter

Flernasjonale konsern kan bruke rentefradraget til å flytte overskudd ut av Norge. Selskapene kan finansiere norske konsernselskap med gjeld, mens konsernselskap i land med lavere skattesatser kan finansieres med egenkapital. På den måten kan konsernet som helhet redusere den samlede skattebelastningen. Det at et selskap har en høyere gjeldsgrad enn det ville hatt som frittstående selskap, omtales gjerne som tynn kapitalisering. Skatteplanlegging gjennom rentefradrag er en vanlig og lett tilgjengelig metode for å flytte skattbart overskudd. Utvalget drøftet nærmere mulighetene for, og omfanget av, skatteplanlegging gjennom rentefradrag i kapittel 4. I kapittel 8 har utvalget vurdert særskilte regler som begrenser fradraget for rentekostnader, og konkludert med at gjeldende rentebegrensningsregel bør videreføres, men med visse innstramminger.

Skattemessige insentiver til overskuddsflytting gjennom rentefradraget kan også motvirkes med en kildeskatt på rentebetalinger til utlandet. Utvalget vurderer i dette avsnittet om det, i tillegg til en rentefradragsbegrensning, bør innføres kildeskatt på rentebetalinger som går ut av Norge.

Renteinntekter skattlegges som hovedregel i det landet mottakeren av renteinntektene er hjemmehørende (jf. residensprinsippet). En kildeskatt på renter innebærer at også låntakers hjemland (kildestaten), skattlegger renteinntekten.

Norge har i dag ingen generell hjemmel i skatteloven til å ilegge kildeskatt på renter fra en skattyter hjemmehørende i Norge til en skattyter hjemmehørende i utlandet.

Mange land ilegger kildeskatt på renter som betales til skattytere bosatt i utlandet, jf. tabell 7.2. Flere av landene har kildeskatt på renter i tillegg til en særskilt fradragsbegrensning for rentekostnader.

Den interne kildeskattesatsen kan imidlertid være redusert, eventuelt satt til null, i skatteavtale med annen stat.<sup>3</sup>

Kildeskatten er normalt en skatt på bruttobeløpet, dvs. at det ikke gis fradrag for eventuelle kostnader knyttet til renteinntekten. Videre er reglene gjerne generelt utformet, og ikke begrenset til for eksempel betalinger til nærstående selskap.

Kildeskatten begrunnes i flere land med at det ikke er urimelig at også kildestaten beskatter en andel av den inntekten långiver mottar, når denne inntekten oppstår ved et låneforhold knyttet til kildelandet. Reglene er i så fall ikke først og fremst motivert av hensynet til å unngå overskuddsflytting.

<sup>3</sup> Appendiks 7.1

Tabell 7.2 Internrettslige satser for kildeskatt på renter i noen utvalgte land

Land	Skattesats
Canada	25 pst.
Danmark	25 pst. på betalinger til beslektet enhet
Finland	0 pst. (24,5 pst. i særskilte tilfeller hvor det er gitt et permanent lån i stedet for innskutt kapital i et selskap hjemmehørende i Finland)
Frankrike	75 pst. dersom betalingen går til enheter hjemmehørende i non-cooperative states or territories (NCTS)
Island	10 pst.
Nederland	0 pst. (15 pst. på lån som gir rett til deltakelse i overskudd)
Storbritannia	20 pst.
USA	30 pst.
Tyskland	25 pst. på kvalifiserte betalinger som for eksempel konvertible gjeldsbrev, obligasjoner som gir rett til deltakelse i overskudd, og inntekt mottatt av stille deltakere
Sverige	Har ikke kildeskatt på rentebetalinger, men skattlegger slike betalinger som om de tilhører mottakers faste driftssted i Sverige, med alminnelig selskapskattesats

Kilde: Utvalget.



En fordel med en kildeskatt på renter kan være at det blir mindre skattemessig attraktivt for en utenlandsk skattyter å finansiere virksomheten med gjeld, jf. forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital på selskapets hånd i det norske skattesystemet, og insentivene til gjeldsfinansiering. Motstykket er at kildeskatten kan ha en negativ effekt på kapitaltilgangen dersom skatten veltes over på den norske låntakeren gjennom økte rentekostnader. Dette vil først og fremst kunne være en utfordring dersom selskapene ikke er beslektet.

De fleste land har regler i internretten og skatteavtaler om fradrag i innenlandsk skatt (kredit) for kildeskatt betalt i utlandet. Det kan innebære at kildeskatten ikke gir noen økt samlet skattebyrde for långiver, men bare en fordeling av skattegrunnlaget mellom statene der låntaker og långiver er hjemmehørende. Dette forutsetter at renteinntekten skattlegges i kreditors hjemland.

EØS-retten setter rammer for hvordan en kildeskatt på renter kan utformes for rentebetalinger til en långiver hjemmehørende i et EØS-land. Renteinntekter som går til en långiver hjemmehørende i Norge, er skattepliktig på vanlig måte som alminnelig inntekt etter norsk intern rett. En kildeskatt på renteinntekter til mottaker i et EØS-land vil derfor i utgangspunktet ikke medføre forskjellsbehandling i strid med EØS-retten. På den annen side er kildeskatten en skatt på bruttobeløpet, mens en innenlandsk långiver skattlegges for et nettobeløp, dvs. etter fradrag for eventuelle kostnader forbundet med renteinntekten. En kildeskatt kan dermed likevel ha en usikker side mot EØS-avtalen. Det vises til nærmere drøftelse av tilsvarende spørsmål for kildeskatt på royalty under avsnitt 7.3.2.

Så lenge Norge har manglet intern hjemmel for kildeskatt, har det heller ikke vært norsk skatteavtalepolitikk å ha avtalebestemmelser om rett til å ilegge kildeskatt på renter. Skatteavtalene som Norge har inngått med sentrale land som er hjemstat for långivere til norske selskap, gir derfor ikke adgang til å ilegge kildeskatt på renter. Dette gjelder for eksempel Belgia og Luxembourg. Konsekvensen av denne begrensningen i disse avtalene er at en eventuell norsk kildeskatt på renter ikke vil ha effekt for långiver hjemmehørende i det andre landet. På den annen side vil norsk långiver som har ytt lån til utenlandsk låntaker, heller ikke ilegges kildeskatt på mottatte renteinntekter. Inntil eksisterende skatteavtaler eventuelt reforhandles, vil innføring av en intern hjemmel for kildeskatt på renter bare ha betyd-

ning der adgangen til å ilegge kildeskatt ikke er avskåret gjennom skatteavtale.

En intern hjemmel til å ilegge kildeskatt på renter vil derimot ha full virkning hvis rentemottakeren er hjemmehørende i et land Norge ikke har inngått skatteavtale med. Dette er gjerne land med lav eller ingen skatt, og der forholdene ligger særlig til rette for skatteplanlegging.

Et problem er likevel at flernasjonale konsern i mange tilfeller kan unngå kildeskatt ved å sluse renteinntektene via land som Norge har skatteavtale med («treaty shopping» eller «treaty abuse»).

#### 7.4.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at Norge allerede har innført en regel om begrensning av rentefradraget mellom nærstående parter. I kapittel 8 foreslår utvalget at gjeldende rentefradragsbegrensning videreføres med visse innstramminger. Et hovedformål med rentefradragsbegrensningen er å motvirke at flernasjonale foretak flytter overskuddet ut av Norge gjennom uforholdsmessig høye rentefradrag her (jf. armlengdeprinsippet).

Utvalget foreslår at det i tillegg innføres en intern hjemmel for kildeskatt på renter, slik mange andre land har. Det vises til at fradragsrammen i en sjablongmessig rentebegrensningsregel (som den norske, jf. kapittel 8) må ta høyde for at den skal gjelde mange ulike typetilfeller. Rentefradragsbegrensningen vil da nødvendigvis ikke ramme alle tilfeller av uønsket overskuddsflytting gjennom rentefradrag. En kildeskatt vil gjøre gjeldsfinansiering mindre lønnsomt for skattyter hjemmehørende i utlandet, og kan være et tiltak for å begrense overskuddsflytting i særlige tilfeller. En kildeskatt kan blant annet være et effektivt tiltak mot ikke-beskatning i hybridtilfeller. Hvis renteinntektene ikke skattlegges i kreditors hjemland, for eksempel fordi betalingen regnes som utbytte der, medfører kildeskatten i debitorlandet at renteinntektene likevel skattlegges én gang. I de fleste tilfeller vil eventuell uønsket dobbeltbeskatning avverges ved at det gis kredit for kildeskatten i kreditors hjemland. Kildeskatten kan dermed virke som en «sikkerhetsventil» i situasjoner der skattlegging av renteinntektene ikke skjer hos mottaker. Utvalget foreslår at hjemmelen for kildeskatt på renter skal gjelde generelt, og ikke bare for rentebetalinger til nærstående selskap. Det foreslås videre at kildeskatten legges på rentebeløpet som faktisk betales til utenlandsk mottaker, uavhengig av den skattemessige behandlingen av rentekostnadene hos norsk låntaker etter rentebegrensningsregelen.

Siden det i mange skatteavtaler er begrenset adgang til å kildebeskatte renter, vil regelen (inntil eventuell revisjon av skatteavtalene) ha begrenset effekt overfor långivere i disse landene.

Utvalget er klar over at kildeskatten i mange tilfeller kan unngås gjennom skatteplanlegging. Etter utvalgets syn er dette likevel ikke en god grunn til at Norge skal avstå fra å innføre internhjemmel for kildeskatt på renter når dette i utgangspunktet er et egnet tiltak mot overskuddsflytting. Uønsket skatteplanlegging («treaty shopping» eller «treaty abuse») må i stedet motvirkes gjennom internasjonalt samarbeid om tiltak rettet mot dette, jf. BEPS-prosjektet. En hjemmel til å ilegge kildeskatt på renter kan på den annen side være særlig viktig overfor långivere hjemmehørende i land som Norge ikke har skatteavtale med. Dette er ofte land med lavt skattenivå.

Overfor långivere hjemmehørende i EØS-land må hjemmelen til å ilegge kildeskatt utformes slik at regelen ligger innenfor rammene som følger av EØS-avtalen, men slik at regelen går så langt som en antar er tillatt etter avtalen. Det er krevende å anslå provenyøkningen ved innføring av en kildeskatt på renter. Provenyøkningen avhenger blant annet av i hvilken grad skattyterne har mulighet til å tilpasse seg slik at de kan unngå kildeskatten. Provenyøkningen kan både komme som økte kildeskattinntekter og økt selskapsskatt. Det foreligger ikke opplysninger om hvor mye av rentebetalningene som går til selskap hjemmehørende i land hvor kildeskatten får anvendelse, men det er sannsynligvis lite. Samlet legger derfor utvalget til grunn at provenyøkningen av å innføre kildeskatt på renter kan bli relativt begrenset på kort sikt, men at det likevel er viktig for å sikre det norske skattefundamentet på lengre sikt.

## 7.5 Vurdering av andre tiltak

### 7.5.1 Utflyttingsskatt

Overføring av eiendeler og forpliktelser mv. til et annet rettssubjekt utløser normalt realisasjonsbeskatning. Grenseoverskridende disposisjoner kan også gjennomføres uten at eiendelene mv. anses realisert, for eksempel ved flytting av et driftsmiddel ut av norsk beskatningsområde. Det vil uthule det norske skattefundamentet dersom latente gevinster opparbeidet her ikke blir realisert (eller på annen måte gjort opp) ved disposisjoner som medfører at Norge mister beskatningsretten til eiendelene mv.

Skatteloven inneholder derfor regler om skatteplikt ved utflytting av eiendeler og forpliktelser,

selskap og personlige aksjeeiere, jf. omtale i kapittel 2. Ved flytting innen EØS kan skattyter på nærmere vilkår gis rett til utsatt betaling av skattekravet. For immaterielle driftsmidler og omsetningsgjenstander er det imidlertid ikke adgang til utsatt betaling. Personlige aksjonærer mv. kan få utsettelse, også ved flytting ut av EØS.

Utvalget mener dagens utflyttingsregler er en viktig del av det norske skattesystemet og bør opprettholdes. Etter utvalgets syn bør sikring av det norske skattefundamentet være hovedformålet bak reglene. Reglene bør imidlertid også bidra til å redusere insentivene for skattemotiverte omgåelser av norske skatteregler. Hensynet til å motvirke skatteomgåelse kan eksempelvis tilsi at tap i visse situasjoner ikke skal komme til fradrag ved flytting ut av Norge.

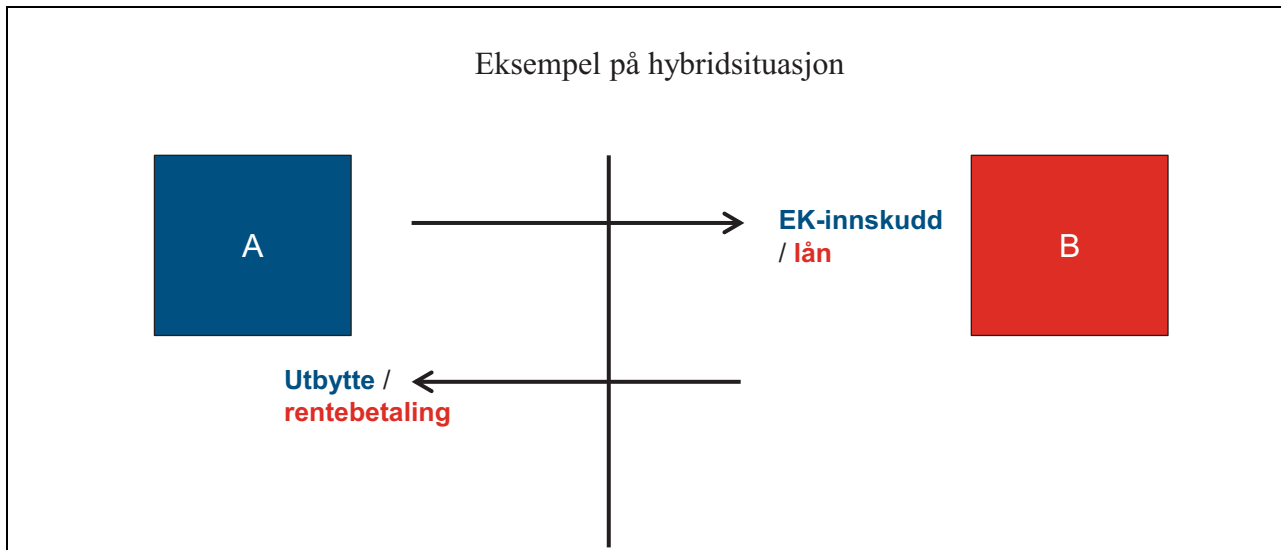
Utvalget mener prinsipielt at latente gevinster og skatteposisjoner umiddelbart bør gjøres opp ved flytting fra Norge. EØS-retten gir imidlertid mindre handlingsrom for slike regler ved flytting til en annen EØS-stat. Etter utvalgets syn bør utflyttingsreglene være så strenge som EØS-retten tillater.

Det kan være administrativt krevende å følge opp krav om utsatt betaling av utlignet skatt etter utflytting. Utvalget mener interne regler og rutiner må utvikles slik at eventuelle utsatte skattekrav faktisk blir inndrevet. Aktiv bruk og utvikling av skatteavtaler med bestemmelser om bistand til innfordring og informasjonsutvekslingsavtaler med andre stater mv. kan bidra til dette.

Utvalget viser for øvrig til at harmonisering av norske skatteregler med andre EØS-land bør vektlegges, blant annet for å unngå at Norge blir et transittland for skattefri flytting av virksomhet mv. ut av EØS-området.

### 7.5.2 Anti-hybridregler

Overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag kan skje ved bruk av såkalte hybride arrangement. Slike arrangement kan utnytte at stater klassifiserer finansielle instrumenter eller enheter ulikt etter sin interne lovgivning (klassifikasjonskonflikt). Skattyter kan som følge av denne inkonsistente behandlingen oppnå en skattemessig fordel, se eksempel i figur 7.1. Problemstillingen er ikke ny, men i de senere år har det vært langt større oppmerksomhet rundt slike arrangement fordi en har sett at de bevisst utnyttes for å oppnå en skattefordel. Det er særlig flernasjonale foretak som har mulighet til å utnytte forskjeller i staters regelverk på denne måten og dermed redusere skatten.



Figur 7.1 Hybride instrumenter:

Det etableres et hybrid instrument mellom selskap A og selskap B. Stat B klassifiserer instrumentet som et lån, og senere betalinger fra B til A knyttet til instrumentet gir rett til rentefradrag i stat B. Stat A klassifiserer instrumentet som et egenkapitalinnskudd og senere utdelinger fra B til A regnes som skattefritt utbytte.

Formålet med anti-hybridregler er å motvirke uthuling av skattegrunnlag som følge av at statene klassifiserer instrumenter eller enheter ulikt for skatteformål. Skattefordeler som oppnås gjennom slike strukturer, vil typisk være doble fradrag eller dobbelt ikke-beskatning. Det kan etter omstendighetene være vanskelig å avgjøre hvilken stat som får redusert sitt skattegrunnlag som følge av et hybrid arrangement.

Både i OECD og EU er det de senere årene gjennomført omfattende arbeid knyttet til hybride arrangement. Foretrukne løsninger er basert på at den utilsiktede skattefordelen nøytraliseres, enten ved å avskjære et fradrag eller å skatlegge en ellers skattefri inntekt. Det underliggende prinsippet bak slike løsninger er å knytte den skattemessige behandlingen i en stat til beskatningen i den andre staten. Dobbelt ikke-beskatning av renteinntekter kan også motvirkes gjennom en generell kildeskatt på renter i debtors hjemland, jf. avsnitt 7.4.

I OECD-sammenheng skjer det sentrale arbeidet knyttet til hybrider under BEPS-prosjektet, jf. boks 7.1. I prosjektets handlingsplan er det under tiltakspunkt 2 satt som mål å nøytralisere effektene av hybride arrangement, og en egen arbeidsgruppe avga en rapport (OECD, 2014c) i september 2014. Anbefalingene i rapporten relatert til nasjonale regler går ut på at statene bør innføre såkalte koblingsregler («linking rules»), med en primær og en sekundær regel. Uheldige virkninger av hybride arrangement ved at det gis fradrag i betalingsstaten og skattefritak i mottakerstaten,

skal primært motvirkes ved at betalingsstaten nekter fradrag for betalinger knyttet til slike arrangement («primary response»). Sekundærregelen («defensive rule») går ut på at mottakerstaten inkluderer betalingen i skattegrunnlaget hvis det er gitt fradrag i betalingsstaten. En slik regel vil være nødvendig der betalingsstaten ikke har innført primærregelen.

Betalinger fra hybride enheter kan videre gi opphav til doble fradrag (uten korresponderende beskatning). Rapporten anbefaler at doble fradrag primært motvirkes ved at staten der morselskapet er hjemmehørende nekter fradrag. Den sekundære regelen vil innebære at fradraget nektes i betalingsstaten. Felles for de foreslåtte reglene er at de vil kunne være effektive selv om den andre staten ikke har innført tilsvarende regler. Slike regler vil kunne være administrativt krevende fordi en må ha kunnskap om den skattemessige behandlingen i den andre staten. Reglene er utformet etter en rangordning for å kunne forhindre ev. dobbeltbeskatning.

Rapporten inneholder også forslag til endringer i OECDs mønsteravtale. Det er foreslått en ny skatteavtalebestemmelse om transparente enheter. Bestemmelsen gjør det klart at inntekter fra transparente enheter skal behandles i tråd med prinsippene fra OECDs partnership-rapport (OECD, 1999). En bestemmelse i tråd med forslaget vil motvirke dobbelt ikke-beskatning av hybride enheter.

Innenfor EU har Rådet (ECOFIN) vedtatt en endring i mor-datterdirektivet (EU, 2011b) for å

motvirke tilpasninger ved bruk av hybride finansielle instrumenter. Endringen har til hensikt å motvirke dobbelt ikke-beskatning ved å fjerne asymmetrisk behandling av hybride lånearrangement. Slike lånearrangement kjennetegnes ved at de har både elementer av gjeld og egenkapital i seg. Endringen vil innebære at mottakerstaten *skal* skattlegge utdelinger som gir rett til fradrag i betalingsstaten. Medlemsstatene i EU er gitt frist til 31. desember 2015 med å implementere endringen.

I EU-kommisjonens anbefaling mot aggressiv skatteplanlegging fra desember 2012 er det tatt inn et forslag til ny skatteavtalebestemmelse som skal motvirke dobbelt ikke-beskatning. Bestemmelsen åpner for at en stat kan skattlegge inntekt som ellers ville være skattefri på grunn av manglende skattlegging i den staten som har beskatningsrett etter avtalen. Bestemmelsen er generelt formulert, men kan tenkes anvendt for å nøytralisere uheldige virkninger av hybride arrangement.

Bruk av hybride strukturer reiser skattemessige problemstillinger også i Norge fordi privatretslig klassifisering av enheter mv. i liten grad har vært gjenstand for internasjonal normgivning. En problemstilling er knyttet til en vanlig selskapstype i USA, såkalte Limited Liability Companies (LLC). Etter de amerikanske «check the box»-reglene kan en for visse selskapstyper, herunder LLCer, velge mellom beskatning på selskapsnivå og deltakernivå i USA. Velger en beskatning på deltakernivå i USA, oppstår det en hybridsituasjon fordi enheten samtidig regnes som et selvstendig subjekt for norske skatteformål. Ulik klassifisering av slike enheter kan medføre at verken Norge eller USA skattlegger inntekten som opptjenes i selskapet. Det kan skje fordi Norge i utgangspunktet ikke har beskatningsrett over selskap hjemmehørende i USA, og USA kan miste sin beskatningsrett når det er den norske deltakeren som er skattesubjekt, og ikke selskapet.

#### *Utvalgets vurderinger*

Utvalget mener det er uheldig at ulik skattemessig behandling av instrumenter og enheter kan gi opphav til dobbelt ikke-beskatning og doble fradrag. I pågående prosesser i OECD og EU synes det å være bred enighet om at inngående aksjeinntekter ikke bør fritas for beskatning hvis en motsvarende utdeling, knyttet til et hybrid arrangement, gir rett til fradrag i betalingsstaten. Utvalget er enig i dette og foreslår at det innføres en regel i Norge som avskjærer fritaksmetoden i slike tilfel-

ler. Innad i EU er det allerede oppnådd enighet om en tilsvarende regel. En norsk regel bør derfor komme på plass raskt for å motvirke økt utnyttelse av slike strukturer. For å unngå eventuell konflikt med EØS-retten bør regelen gis tilsvarende anvendelse for rent nasjonale forhold.

Etter utvalgets mening bør det også innføres regler som motvirker uheldige virkninger av hybride enheter mer generelt. En mulig løsning kan være å legge hjemstatens klassifisering til grunn for nærmere definerte tilfeller. Formålet med en slik regel vil være å motvirke at det oppnås utilsiktede skattefordeler på grunn av statenes ulike klassifisering.

Etter utvalgets mening bør en også se om det er behov for å innføre andre anti-hybridregler i Norge. Den nærmere utformingen av slike regler bør i så fall se hen til anbefalinger fra BEPS-prosjektet. Slike regler kan bli teknisk krevende og vil kunne komplisere skattesystemet. I rapporten fra september 2014 erkjennes det at det kan være behov for å utrede de anbefalte reglene ytterligere. I rapporten anbefales det at statene innfører både primære og sekundære regler som tar hensyn til den skattemessige behandlingen i den andre staten, og på den måten motvirker dobbeltbeskatning.

#### **7.5.3 Den ulovfestede omgåelsesregelen**

Et grunnleggende hensyn bak en generell omgåelsesregel er at like tilfeller bør behandles likt for skatteformål. Vide muligheter for å omgå skattereglene vil kunne bryte med hensynene til rettferdighet og effektivitet i beskatningen. Problemstillingen i det følgende er om den ulovfestede omgåelsesnormen er en egnet regel til å motvirke uthuling av skattegrunnlag på generelt grunnlag, og videre om utviklingen i rettspraksis gir grunn for å lovfeste normen.

Den ulovfestede omgåelsesregelen er et særskilt rettsgrunnlag som gir skattemyndighetene mulighet til å omklassifisere en disposisjon mv., for så å anvende skattereglene på det omklassifiserte rettsforholdet. Resultatet blir dermed skattlegging i tråd med reglernes formål. Normens funksjon er i praksis å trekke grensen mellom akseptabel skatteplanlegging og uakseptabel skatteomgåelse, og den supplerer lovfestede skatteregler og generelle prinsipper for lovtolkning. Behovet for en generell omgåelsesregel vil variere ut fra hvordan skattesystemet er utformet. Etter utvalgets vurdering er en dynamisk omgåelsesnorm en viktig del av det norske skattesystemet. Det skyldes at det norske skattesystemet i mindre

grad enn i mange andre land er detaljregulert, og det kan da lettere oppstå utilsiktede «hull» basert på en bokstavtro lovtolkning. Selv om deler av disse motvirkes gjennom adgangen til å legge vekt på lovens formål og sammenhengen i regelverket, er en mer generell omgåelsesregel viktig både som en stoppregel og som et supplement til mer målrettede omgåelsesregler.

Slik regelen er forstått i praksis, kan en imidlertid bare i begrenset grad basere seg på den for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget mer generelt. Regelens vanskelige og skjønnspregete vurderingstemaer tilsier også en mer begrenset anvendelse. Dette synes å være i tråd med vurderinger av generelle omgåelsesregler i andre land.

Generelle omgåelsesregler er heller ikke av de tiltakene som er opplistet i OECD/G20s handlingsplan mot overskuddsflytting mv. Generelle omgåelsesregler<sup>4</sup> er imidlertid nevnt under punkt 2 i handlingsplanen, som et mulig tiltak mot enkelte hybride arrangement. Under tiltakspunkt 6 om misbruk av skatteavtaler («prevent treaty abuse») foreslås det i en rapport av 16. september 2014 (OECD, 2014d) en generell omgåelsesregel for *skatteavtaler*. I tråd med forslaget kan skattyter bli fratatt en fordel etter skatteavtalen, hvis et av de *vesentlige formålene* («one of the principal purposes») bak disposisjonen var å oppnå denne fordelen. Skattyter kan likevel ikke bli fratatt denne retten, hvis det å oppnå fordelen er forenlig med bestemmelsens formål. Vedtakelsen av en omgåelsesstandard i OECDs mønsteravtale vil bidra til å skape mer klarhet om bruken av nasjonale omgåelsesregler i skatteavtalesammenheng.

Også i EU er det laget utkast til en generell omgåelsesstandard, jf. meddelelse av 6. desember 2012 (EU, 2012). Kommisjonen anbefaler at statene tar inn en slik omgåelsesstandard i sin nasjonale lovgivning. Bestemmelsen bygger på den misbrukslære som er utviklet gjennom praksis fra EU-domstolen. Slik normen er formulert, kan den bare anvendes overfor *fiktive arrangement* («artificial arrangements») der det vesentlige formålet er å unngå skatt («essential purpose of avoiding taxation»). I den norske regelen er det ikke et vilkår om at arrangementet må være fiktivt. En regel basert på EUs utgangspunkt vil derfor etter omstendighetene kunne ramme færre transaksjoner enn den nåværende norske regelen.

Praksis i Norge viser at omgåelsesnormen i hovedsak er blitt anvendt overfor rene innenland-

ske transaksjoner. Noe av forklaringen kan være at andre mer målrettede regler med lignende formål kommer til anvendelse overfor grenseoverskridende disposisjoner, jf. blant annet NOKUS-reglene, skatteloven § 13-1 om korrigerende av internpriser mv. og kravene til reelt etablert og reell økonomisk aktivitet under fritaksmetoden. Videre har skatteavtalene normalt egne regler som begrenser avtalefordeler til «virkelig rettighetshaver» («beneficial owner») i artiklene om utbytte, renter og royalty. Reglene skal hindre at skattyter oppnår en uberettiget fordel ved å utnytte et nettverk av skatteavtaler. Sett i sammenheng med at verken EØS-avtalen eller Norges skatteavtaler (med noen få unntak) har generelle omgåelsesregler, er det uansett behov for at en internrettslig omgåelsesregel også kan anvendes overfor disposisjoner som har en side mot disse rettsområdene. I enkelte sammenhenger kan det imidlertid tenkes at landenes generelle omgåelsesregler må tolkes restriktivt for å hindre regelkonflikt.

Flere land har de senere årene lovfestet en generell omgåelsesnorm, blant annet Storbritannia. Utviklingen i omgåelsesnormens innhold de senere år har på ny aktualisert spørsmålet om normen bør lovfestes i Norge. Grunnvilkåret for å anvende den ulovfestede omgåelsesnormen er at det hovedsakelige formålet med disposisjonen må ha vært å spare skatt. I tråd med nyere rettspraksis skal imidlertid grunnvilkåret om skattemotivasjon vurderes helt subjektivt, dvs. være et rent bevisspørsmål, jf. blant annet Rt. 2006 s. 1232 *Telenor* («*hva skattyteren antas å ha lagt vekt på*»). Avgjørende i vurderingen av grunnvilkåret er derfor skattyters subjektive hensikt. Det betyr ikke at skattyters begrunnelse for disposisjonen uten videre vil bli akseptert. Det følger av alminnelige bevisregler, og er bekreftet av Høyesterett i blant annet *Telenor*-dommen: «*Hva som har vært den viktigste motivasjonsfaktor, må avgjøres ut fra en samlet vurdering av de opplysninger som foreligger i saken*».

Tidligere ble vurderingene i normen oppfattet å være underlagt en mer objektiv bedømmelse, jf. for eksempel Rt. 1999 s. 946 *ABB* der førstvoterende uttalte at «lojalitetsvurderingen må foretas på objektivt grunnlag uavhengig av partenes subjektive forhold». En subjektiv tilnærming vil kunne vanskeliggjøre bevisetemaet, og avviker også fra hvordan subjektive vilkår normalt forstås i skatteretten. Når subjektive forhold er det avgjørende i vurderingen av hva skattyters formål har vært, må en også forvente mer taktisk tilrettelegging av dokumentasjon. Gjennom lovfesting av

<sup>4</sup> Generelle omgåelsesregler omtales internasjonalt ofte som GAAR (General Anti Avoidance Rules).

normen vil en ha mulighet til å korrigere denne rettsutviklingen. Videre vil det ved lovfesting av en omgåelsesnorm være naturlig å vurdere hvor terskelen for anvendelse av normen bør ligge, for eksempel hvor strenge krav det bør stilles til den aktuelle transaksjonen eller transaksjonsrekken forretningsmessige innhold, sammenlignet med dens faktiske skattebesparelse.

Et annet forhold det kan være grunn til å se nærmere på, er hvilken betydning det skal ha for anvendelsen av normen at skattyter samtidig har oppnådd en skattefordel i et annet land. I *Hydro Canada*-dommen (Rt. 2002 s. 456) la Høyesteretts flertall til grunn at det å oppnå en skattefordel i Danmark gjennom gunstige konsolideringsregler, var et legitimt formål som i vesentlig grad styrket disposisjonens forretningsmessige egenverdi. Andre forhold som bør vurderes er i hvilken grad det i omgåelsesvurderingen skal tas hensyn til ulemper som ikke er skattemessige, og videre hvilken betydning det bør ha at en tilpasning er kjent for lovgiver, uten at det er laget spesifikke regler for å motvirke den aktuelle situasjonen. Det er også grunn til å se på om konserninterne transaksjoner bør bedømmes strengere enn praksis legger opp til.

I en vurdering av om normen skal lovfestes, bør en samtidig vurdere forholdet til den lovfestede omgåelsesnormen i skatteloven § 14-90, som gjelder bortfall eller oppgjør av skatteposisjoner ved skattemotiverte transaksjoner, jf. kapittel 2.

Mot lovfesting kan blant annet anføres at en ulovfestet regel lettere utvikles dynamisk med skiftende tiders behov.

#### *Utvalgets vurderinger*

Samlet sett mener utvalget det er viktig å ha en generell regel som kan motvirke skatteomgåelser. En slik regel er et viktig supplement til andre mer målrettede regler, også i grenseoverskridende situasjoner.

Utvalget mener at utviklingen av den ulovfestede omgåelsesnormen i senere rettspraksis, blant annet i retning av en mer subjektiv bedømmelse av skattemotivet, er uheldig, og gjør normen mindre egnet til å motvirke omgåelser. Utvalget mener også det er uheldig at skattebesparelser oppnådd i andre land, skal kunne styrke disposisjonens forretningsmessige egenverdi. For å kunne korrigere den uheldige rettsutviklingen og for å styrke omgåelsesnormen, mener utvalget at normen bør lovfestes. Ved en lovfesting bør terskelen for anvendelse senkes, blant annet ved at

det bør stilles strengere krav til disposisjonens forretningsmessige egenverdi.

Utvalget går ikke nærmere inn på hvordan en slik regel bør utformes, men vil peke på at regelen bør være generell og dynamisk, slik at nye tilfeller av omgåelser kan fanges opp. I motsatt fall vil det kunne være en ulempe å lovfeste en slik regel. En omgåelsesnorm vil etter sin natur representere en usikkerhet for både skattyter og skattemyndigheter knyttet til normens nærmere grenser. En lovfesting kan forhåpentligvis redusere denne usikkerheten noe. Gjennom lovforarbeidene kan en nærmere forsøke å spesifisere og eksemplifisere hva som bør omfattes av regelen og hva som skal anses som akseptabel skatteplanlegging. En lovfesting av omgåelsesregelen medfører imidlertid ikke at alle hull tettes – en omgåelsesregel vil bare være et supplement til øvrige regler og primært håndtere situasjoner lovgiver ikke forutså eller som kan ligge i grenseland mot andre regler som for eksempel proforma. Det betyr at en hele tiden må sikre at lovverket for øvrig er dekkende og tilstrekkelig presist til å oppfylle lovgivers intensjoner.

#### **7.5.4 Skattemessig bosted for selskap**

Hvor selskap anses hjemmehørende for skatteformål har betydning i flere sammenhenger. Etter norsk internrett har det betydning for om selskapet er skattepliktig til Norge og rekkevidden av skatteplikten, jf. kapittel 2. Selskap som er hjemmehørende i Norge for skatteformål har alminnelig skatteplikt hit, mens selskap som ikke er hjemmehørende her, kan ha begrenset skatteplikt til Norge. For virksomhetsinntekter er hovedregelen etter norsk rett (og etter skatteavtalene) at de beskattes i selskapets hjemland. Det gjelder imidlertid viktige unntak både i internretten og i skatteavtalene for inntekt ved filial/fast driftssted, slik at selskapsskatten i hovedsak må anses som en kildebasert skatt. Det betyr at inntekter i filialer mv. normalt vil være skattepliktig der den inntektskapende aktiviteten skjer, selv om skattemessig bosted for selskapet er i et annet land. I skatteavtalesammenheng har skattemessig bosted særlig betydning for fordelingen av beskatningsretten mellom landene (kildeland og hjemland). Der kildestaten er gitt beskatningsrett, vil det være selskapets hjemstat som skal lempe i beskatningen (gjennom kredit eller unntak).

Det har vært fremholdt at reglene om skattemessig bosted er relativt enkle å omgå, slik at selskap anses hjemmehørende et annet sted enn der virksomheten reelt sett bestyres. Samtidig er det

vanskelig å kontrollere hvor de relevante funksjonene faktisk utøves. Globalisering og teknologisk utvikling har blant annet gjort det enklere å flytte de funksjonene som er avgjørende for vurderingen, ut av et land. Ulikheter i landenes regler om skattemessig bosted kan gjøre enkelte selskap «bostedsløse», dvs. at de ikke anses skattemessig hjemmehørende noe sted. På den måten kan selskap unngå beskatning i begge land. Tilsvarende vil det pga. uklårheter i fastsetting av skattemessig åpningsbalanse, i praksis særlig knyttet til verdsettelse av og gevinst og tap på eiendeler i selskapet på innflyttingstidspunktet, være mulig å flytte selskap til Norge for å utnytte en ev. negativ skatteposisjon i et norsk skattegrunnlag. I bakgrunnsrapporten til BEPS-prosjektet (OECD, 2013b) er derfor regler om skattemessig bosted identifisert som et område hvor det bør settes inn tiltak for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag, jf. tiltakspunkt 2.

Som redegjort for i kapittel 2, anses selskap registrert i utlandet hjemmehørende i Norge, hvis faktisk ledelse på styrenivå finner sted her. Ved den tilsvarende vurderingen for et norskregistrert selskap foretas en noe bredere vurdering, hvor ledelse på styrenivå er et av momentene som vektlegges. Til forskjell fra mange andre land bygger norsk rett utelukkende på et materielt kriterium for å avgjøre skattemessig bosted for selskap. I mange andre land kombineres gjerne et materielt kriterium med et rent formelt kriterium om registrering, slik at selskap registrert i landet alltid anses hjemmehørende der. Enkelte land, som for eksempel USA, bygger utelukkende på registrering som kriterium. For selskap registrert i utlandet er vår tilnærming sammenfallende med mange andre lands regler, ved at vurderingen knyttes til hvor selskapets ledelse utøver sine funksjoner. En del land benytter likevel et noe bredere sett av kriterier i denne vurderingen enn hvor faktisk ledelse på styrenivå skjer.

Der et selskap anses hjemmehørende i flere land, har skatteavtalene regler for å løse konflikter om såkalt dobbelt bosted. Etter OECDs mønsteravtale er preferanseregelen for skattemessig bosted knyttet til hvor selskapet har sin virkelige ledelse («place of effective management»), jf. art. 4(3). Det er antatt at skatteavtalenes hjemmehørendebegrep i stor grad er sammenfallende med hjemmehørendebegrepet i norsk rett, men at mønsteravtalen bygger på en noe bredere vurdering, hvor for eksempel plasseringen av selskapets operasjonelle ledelse også er relevant (dvs. momenter utover rene styrefunksjoner).

I rapporten til tiltakspunkt 2 i BEPS-prosjektet (OECD, 2014c) er det foreslått endringer i regelen om skattemessig bosted for selskap i OECDs mønsteravtale. Den foreslåtte regelen legger opp til at statenes kompetente myndigheter skal søke å komme til enighet, der selskapet etter statenes internrett er hjemmehørende i begge statene. Ved slike forhandlinger skal det blant annet tas hensyn til hvor selskapet har sin virkelige ledelse, hvor selskapet er stiftet samt andre relevante momenter. Kriteriet om hvor selskapet har sin virkelige ledelse, er etter den foreslåtte ordlyden kun sidestilt med andre momenter. Bakgrunnen for forslaget er at det anses hensiktsmessig å løse saker knyttet til såkalt dobbelt bosted på individuell basis. Forslaget er i samsvar med en alternativ regel om skattemessig bosted som er inntatt i mønsteravtalens kommentarer. Regelen som er foreslått i BEPS-prosjektet, er i samsvar med gjeldende norsk skatteavtalepolitikk. I rapporten vises det imidlertid til at de foreslåtte endringene i OECDs mønsteravtale ikke vil løse alle utfordringer ved dobbelt bosatte enheter. I tilfeller hvor en enhet er bosatt i ett land i henhold til dette landets internrett, men i et annet land etter skatteavtalen, eller i tilfeller hvor skatteavtale ikke eksisterer, vil den foreslåtte endringen ikke forhindre at ikkebeskatning kan bli resultatet. Slike tilfeller må løses gjennom endringer i internrettslige regler.

#### *Utvalgets vurderinger*

Selv om Norge i dag har både NOKUS-regler og regler om utflyttingsskatt i skatteloven som bidrar til å motvirke utflytting av selskap, mener utvalget en bør stramme inn i hjemmehørendebegrepet i skatteloven § 2-2 første ledd. For *norskregistrerte selskap* kan det være relativt enkelt å flytte skattemessig bosted ut av Norge, ved å plassere de sentrale funksjonene i andre jurisdiksjoner, og på den måten unngå alminnelig skatteplikt til Norge.<sup>5</sup> Utvalget mener derfor en bør supplere tilknytningskriteriet i hjemmehørendebegrepet, slik at selskap som er registrert i Norge alltid anses hjemmehørende her. Utvalget viser til at mange land allerede benytter en slik formell regel som et supplement til en materiell regel. Endringen vil innebære at norskregistrerte selskap er hjemmehørende i Norge med mindre en ev. skatteavtale

<sup>5</sup> En slik flytting vil i utgangspunktet utløse likvidasjonsbeskatning, men ikke dersom flyttingen skjer til et land innenfor EØS-området og selskapet anses som reelt etablert der. Selskapet vil likevel kunne være begrenset skattepliktig til Norge for inntekt med nærmere tilknytning hit, jf. skatteloven § 2-3 første ledd (filial).

med den andre staten fører til et annet resultat. Det betyr at selskap registrert i Norge ikke kan unngå å ha skattemessig bosted i Norge vurdert på bakgrunn av internretten alene. Videre vil selskap registrert i Norge aldri kunne bli «bostedsløse».

Etter utvalgets mening er det antagelig mindre behov for å gjøre endringer i reglene for når *selskap registrert i andre land* skal anses hjemmehørende her. I dag er vurderingstemaet etter norsk rett faktisk ledelse på styrenivå, mens mange andre land, og OECDs mønsteravtale, bygger på en noe bredere vurdering. Utvalget ser blant annet problemet med at enkelte selskap kan ende opp såkalt «bostedsløse» fordi landene opererer med ulike kriterier for å bestemme skattemessig bosted. Utvalget tror likevel ikke at en noe bredere materiell vurdering vil bety at mange flere selskap enn i dag blir ansett skattepliktige til Norge. Det skyldes at selskap registrert i utlandet med tilstrekkelig virksomhet i Norge uansett vil være skattepliktig hit for inntekt fra slik aktivitet (begrenset skatteplikt), selv om skattemessig bosted er i et annet land. Utvalget ber imidlertid departementet vurdere endringer også i reglene for selskap registrert i utlandet, ut fra en målsetting om å gjøre reglene mer robuste overfor tilpasninger som involverer mobile skattegrunnlag. Administrative konsekvenser ved en mulig endring av vurderingstemaet bør utredes.

### 7.5.5 Begrenset skatteplikt

Skatteloven § 2-3 første ledd b) gir grunnlag for å beskatte virksomhet som enten utøves i Norge av en utenlandsk skattyter selv, eller som han deltar i, se avsnitt 2.3.2. Bestemmelsen gir i utgangspunktet en nokså vid beskatningsrett der den økonomiske aktiviteten drives for utlendingens regning og risiko, men det kreves en viss tilknytning til Norge før skatteplikt inntreffer. Bestemmelsen inneholder et vilkår om at skattyteren må utøve virksomheten selv eller delta i virksomheten. Dermed må det være skattyteren som har den økonomiske risikoen for virksomheten. Dette vil for eksempel medføre at utenlandske kreditorer eller lisensgivere ikke vil være skattepliktig for inntekter fra et låneforhold, eller fra en lisensavtale, fordi de ikke har den økonomiske risikoen for debitors eller lisenshavers virksomhet. På den annen side er det i høyesterettspraksis lagt til grunn at tilknytningsvilkåret er oppfylt for et utenlandsk selskap som har satt bort all aktivitet i et tildelt oppdrag til en underleverandør, se. Rt. 2001 s. 512 *Safe Services*. Bestemmelsen omfatter også

virksomhet som «bestyres» fra Norge, selv om virksomheten finner sted utenfor Norge, typisk internasjonal skipsfart.

Skatteplikten etter internretten kan være begrenset av bestemmelser om fast driftssted i skatteavtalene dersom skatteavtale foreligger. Skatteavtalebestemmelsen oppstiller strengere vilkår enn internretten for når det oppstår skatteplikt for et utenlandsk foretak for virksomhet som utøves i en annen stat. Denne bestemmelsen har både et krav til virksomhetens varighet og skattyters tilstedeværelse.

I norsk rettspraksis er det som nevnt slått fast at en utenlandsk skattyter som benytter seg av underleverandør i Norge som hovedregel ikke kan unngå skatteplikt etter skatteloven § 2-3, eller at det etableres fast driftssted etter skatteavtalen, dersom skattyteren selv bærer risikoen ved virksomheten i Norge. For tradisjonell virksomhet hvor varer eller tjenester må leveres eller virksomhet utføres fysisk i Norge, legger utvalget til grunn at gjeldende lovgivning er tilstrekkelig.

Under tiltakspunkt 7 i BEPS-prosjektet skal det vurderes tiltak mot kunstig omgåelse av etablering av fast driftssted etter skatteavtalene. En vil her se nærmere på selve definisjonen av fast driftssted. En problemstilling som nevnes, er strukturer som muliggjør overskuddsflytting (ut av salgsjurisdiksjonen) ved å erstatte en tradisjonell distributør med et kommisjonærarrangement, se eksempel 1 i boks 4.7 i avsnitt 4.5.4. Ved etablering av slike strukturer har en sett at en mindre del av overskuddet kan komme til beskatning i salgsjurisdiksjonen, uten at det skjer en vesentlig endring av de funksjoner som utøves der. I Norge var problemstillingen om en kommisjonær kunne utgjøre et fast driftssted oppe i den såkalte Dell-saken (jf. Rt. 2011 s. 1581). Høyesterett konkluderte der med at den norske kommisjonæren ikke utgjorde et fast driftssted for den irske hovedmannen. En annen problemstilling som nevnes under tiltakspunkt 7, er hvordan flernasjonale foretak kan fragmentere virksomheten sin i ulike enheter og på den måten kvalifisere under unntaket (fra fast driftssted) for aktivitet av forberedende art og hjelpevirksomhet. Utvalget mener Norge bør følge de anbefalinger som kommer fra BEPS-prosjektet på dette området.

Spørsmål om hvor langt skatteplikten etter skatteloven § 2-3 rekker for nye forretningsmodeller innenfor den digitale økonomien (jf. avsnitt 4.5.5), har foreløpig ikke kommet på spissen. I skatteavtaleforhold er det imidlertid klart at gjeldende internasjonale regler setter uheldige begrensninger for utøvelsen av lands beskatnings-



rett, jf. BEPS-rapporten om den digitale økonomien (OECD, 2014a). I avsnitt 4.5.5 la utvalget til grunn at fremveksten av, og utviklingen i, den digitale økonomien, vil være en stor utfordring for selskapsskattegrunnlaget i framtiden. Foreløpig antar utvalget at utfordringene først og fremst knytter seg til svakheter i bestemmelsene om etablering av fast driftssted i skatteavtalene og internprisingsreglene. Det utelukkes likevel ikke at det også kan være behov for å vurdere rekkevidden av den internrettslige bestemmelsen i skatteloven § 2-3, og nærmere hvilke tilknytningskrav som skal gjelde for beskatning av utenlandske selskap i Norge. Utvalget viser til at det på merverdiavgiftsområdet er gitt en særskilt bestemmelse som etablerer avgiftsplikt for elektroniske tjenester levert av utenlandsk leverandør til forbruker hjemmehørende i Norge, uavhengig av om dette anses som innenlandsk omsetning. Det kan være hensiktsmessig å vurdere om skatteplikten for enkelte typer virksomhet bør og kan reguleres på samme måte.

Spørsmålet om overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget gjør det nødvendig å endre omfanget av begrenset skatteplikt, er nært knyttet til ønsket om å unngå dobbeltbeskatning. Dersom man legger en svært streng internrettslig norm til grunn, kan dette øke faren for dobbeltbeskatning. Som utvalget beskrev i kapittel 3, er det i Norges langsiktige interesse å stå fast på målet om å unngå dobbeltbeskatning. Utvalget ser videre betydningen av internasjonalt samarbeid for å finne de riktige avgrensningene for skatteplikt for virksomhet innenfor den digitale økonomien. Utvalget mener derfor det mest hensiktsmessige vil være å vente til BEPS-prosjektet er avsluttet før en vurderer om det er nødvendig å gjøre endringer i skatteloven § 2-3.

### 7.5.6 Opplysningsplikt og informasjonsutveksling for skatteformål

Tilgang til informasjon om skattyters inntekts- og formuesforhold er avgjørende for å fastsette riktig skattegrunnlag, og dermed riktig skatt. Skattemyndighetenes tilgang til informasjon reguleres av ligningsloven. Skattyter har etter ligningsloven omfattende plikter til å gi (relevant) informasjon om egne forhold. Tredjemenn er også pålagt vide opplysningsplikter. Skattemyndighetene har samtidig vid adgang til å innhente informasjon, både fra skattyter selv og gjennom kontrollopplysninger fra tredjemenn. Skattemyndighetene kan også foreta kontrollundersøkelser.

I grenseoverskridende tilfeller befinner sentrale opplysninger seg ofte i utlandet. Skattyter har plikt til å gi disse opplysningene selv, eventuelt på anmodning, men skattemyndighetene vil fortsatt ha behov for å kontrollere opplysningene. I praksis skjer dette ved å benytte bestemmelser om utveksling av opplysninger i skatteavtaler, eller særskilte informasjonsutvekslingsavtaler. Ligning av utenlandske skattytere gjelder et betydelig antall saker og det meste av ligningsarbeidet foregår maskinelt. Skatteetaten har i innspill til utvalget pekt på at det i internasjonale forhold er særlig utfordrende å få god oversikt over de faktiske forhold som skal legges til grunn ved ligningen. Det er vist til at det er vanskeligere å få riktige og fullstendige opplysninger i slike saker og at etaten har mer begrenset tilgang til kontrollopplysninger fra tredjemenn i utlandet. Norge har et omfattende nettverk av skatteavtaler og informasjonsutvekslingsavtaler som gir mulighet for informasjonsutveksling i skattesaker. Relevante opplysninger kan derfor i mange tilfeller innhentes, men det er ofte en tidkrevende prosess.

Internasjonalt går utviklingen samtidig i retning av mer automatisk informasjonsutveksling i skattesaker. G20 har gitt sin tilslutning til at automatisk informasjonsutveksling skal være standarden for utveksling av skatteinformasjon. På G20-møtet i Russland i 2013 ga møtet sin tilslutning til et forslag fra OECD om en felles rapporteringsstandard (Common Reporting Standard) for finansielle opplysninger. Norge undertegnet en kompetent myndighetsavtale om slik automatisk utveksling av opplysninger under OECD/Europarådets konvensjon om administrativ bistand i skattesaker i oktober 2014.

I grenseoverskridende internprisingssaker er det ofte nødvendig å ha informasjon om virksomheten i andre deler av konsernet for å kunne vurdere om prisfastsettelsen mv. er i overensstemmelse med armlengdeprinsippet. Manglende tilgang til informasjon er særlig utfordrende i internprisingssaker fordi en i transaksjoner mellom nærstående ikke på samme måte kan ta for gitt at vilkårene ved prisfastsettelsen er markedsmessige. Etter ligningsloven § 4-12 har selskap eller innretning som eies eller kontrolleres med minst 50 pst. av en annen person, selskap eller innretning plikt til å levere internprisingsdokumentasjon etter forespørsel fra skattekontoret. Det er viktig at denne dokumentasjonen gir skattemyndighetene tilgang til relevant informasjon både om den enkelte transaksjon og betydningen den har for foretakets virksomhet.

I BEPS-prosjektet er asymmetri i informasjon mellom skattyter og ligningsmyndigheter om slike transaksjoner identifisert som et område hvor det er nødvendig med tiltak for å motvirke overskuddsflytting mv., jf. tiltakspunkt 13 i handlingsplanen. I en rapport fra september 2014 (OECD, 2014f) er det utarbeidet et nytt kapittel V om dokumentasjon i internprisingssaker til OECDs retningslinjer for internprising. Her anbefales et tredelt system: en land-for-land-rapport som skattemyndighetene skal benytte i arbeidet med risikovurdering, en global rapport (Master File) med informasjon om konsernets globale virksomhet og internprisingpolicy, og en lokal rapport (Local File) med informasjon om transaksjoner som berører den lokale enheten og hvilke vurderinger som er gjort for prissettingen av disse transaksjonene.

Selv om de nye retningslinjene for internprising vil gi mer relevant informasjon om virksomheten i konsernet, kan skattemyndighetene i enkeltsaker ha et særlig behov for opplysninger knyttet til andre selskap i konsernet. I dag finnes ingen eksplisitt hjemmel for dette, ut over skattyters plikt til å gi kontrollopplysninger etter ligningsloven § 6-1 nr. 1. Hvor langt denne plikten strekker seg, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Dette kan avhjelpest ved at ligningsloven pålegger skattyter en plikt til å innhente slike opplysninger etter krav fra skattemyndighetene.

Det kan i utgangspunktet anses lite rimelig at skattyter skal gi opplysninger som han ikke selv besitter eller kontrollerer. Dokumentasjonsplikten etter ligningsloven § 4-12 gjelder overfor selskap eller innretning som eies eller kontrolleres med minst 50 pst. Innenfor konsernet har en tilgang til disse opplysningene, og det må antas at de nok så enkelt kan utleveres til selskapet i Norge. Etter utvalgets vurdering bør hensynet til skattemyndighetenes behov for å få saken tilstrekkelig opplyst veie tyngst. Dersom en slik plikt ikke overholdes, har skattemyndighetene adgang til å fastsette pris og inntekt ved skjønn. Manglende etterlevelse av en slik opplysningsplikt kan også medføre tvangsmulkt etter ligningsloven § 10-6. Denne reaksjonen er imidlertid ikke tilpasset opplysningsplikt hvor informasjonen må innhentes fra andre. En mer passende reaksjon kan være at manglende overholdelse av opplysningsplikten medfører tap av fradragsrett for kostnader eller forhøyelse av inntektspost.

God tilgang til, og enkel mulighet til, å behandle den informasjonen skattemyndighetene mottar, kan også lette skattemyndighetenes kontrollarbeid og risikovurderinger. Ligningsloven

gir i dag næringsdrivende mulighet til å levere selvangivelsen elektronisk. Etter det utvalget kjenner til, benytter mange næringsdrivende seg av denne muligheten. Andelen store selskap som leverer elektronisk, er derimot forholdsvis lav. Dette kan blant annet henge sammen med at systemene hos skattyter eller hos skattemyndighetene ikke har hatt kapasitet til å ta i mot et stort antall vedlegg. Elektronisk leveringsplikt for selvangivelse kan bidra til mer effektiv utnyttelse av Skatteetatens ressurser.

#### 7.5.6.1 Utvalgets vurderinger

Ligning i internasjonale forhold er mer komplisert enn i rene nasjonale forhold. Dels fordi skattemyndighetene må forholde seg til nasjonalt og internasjonalt regelverk samtidig, og dels fordi en ikke i samme grad får tilsendt kontrollopplysninger (grunnlagsdata) automatisk. Dette er imidlertid praktiske utfordringer ved ligningsarbeidet. Utvalget antar derfor at skattemyndighetene i utgangspunktet har tilstrekkelige virkemidler i lovgivningen mv., også i internasjonale forhold, til å kunne fastsette riktig skattegrunnlag og skatt.

Utvalget mener det er viktig at Skatteetaten i enkeltsaker benytter mulighetene for informasjonsutveksling som finnes i det internasjonale avtaleverket. Det vil kunne avdekke ev. svakheter ved slike avtaler som kan formidles til relevante internasjonale fora. Skattemyndighetene opplyser at avtalene gir tilgang til nyttig informasjon, men at de er tidkrevende å bruke. Utvalget viser samtidig til at utviklingen internasjonalt går i retning av mer automatisk informasjonsutveksling i skattesaker og en legger til grunn at Norge tar del i denne utviklingen.

På enkelte områder kan det være rom for forbedringer. For å sikre at skattemyndighetene har et best mulig grunnlag for å utføre ligningsarbeidet, mener utvalget det bør innføres en *plikt for norsk skattyter* til å opplyse om eierskap til selskap mv. i utlandet i selvangivelsen. I dag er skattyter i utgangspunktet bare forpliktet til å gi slike opplysninger etter krav fra skattemyndighetene etter ligningsloven § 6-1 nr. 2, men forpliktelsen er noe videre for skattytere som er dokumentasjonspliktige etter ligningsloven § 4-12. Tilgang til slik informasjon bør enkelt kunne framskaffes av skattyter, og vil kunne bedre ligningsarbeidet, både på et overordnet nivå og i den enkelte sak. Slik informasjon kan også være nyttig i analysearbeidet ved vurdering av hvordan skattesystemet fungerer.

Etter utvalgets oppfatning vil det også innebære en forenkling i ligningsarbeidet at alt materiale foreligger elektronisk. Håndtering av oppgaver levert på papir er både ressurs- og tidkrevende sammenlignet med å ha tilgang til slikt materiale elektronisk. Utvalget foreslår derfor at det innføres en plikt for selskap til å levere selvangivelse med vedlegg elektronisk.

Skatteetaten har i innspill til utvalget også pekt på at internprisingsdokumentasjonen kan forbedres. Et flernasjonalt foretak må ofte levere internprisingsdokumentasjon i mange land. For å sikre at landene har tilgang til den samme informasjon og at skattyternes etterlevelseskostnader ikke skal være urimelige, er det viktig at landenes krav til internprisingsdokumentasjon er mest mulig sammenfallende. Utvalget viser til det arbeidet som er gjort i BEPS-prosjektet for å utvikle anbefalinger og formater for slik internprisingsdokumentasjon. Utvalget mener Norge bør følge opp anbefalingene i rapporten til tiltakspunkt 13 om innføring av land-for-landrapportering og et standardformat for internprisingsdokumentasjonen med intern lovgivning. Dersom det ikke oppnås bred internasjonal enighet om en effektiv land-for-land-rapportering innen rimelig tid, bør departementet vurdere å innføre dette på generell basis som en del av internprisingsdokumentasjonen.

Utvalget mener også at det bør innføres en plikt for skattyter til, etter krav fra skattemyndighetene, å gi relevant informasjon som foreligger i andre selskap i konsernet. En reaksjon på manglende overholdelse av opplysningsplikten kan være tap av fradragsrett for kostnader, eventuelt en forhøyet inntektspost. Utvalget ber departementet vurdere nærmere hva som er en mest egnet sanksjonsform.

## 7.6 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener det er et problem at gjeldende regler kan gi store muligheter til å flytte overskudd ut av landet. Utvalget mener redusert selskapsskattesats vil redusere insentivene til overskuddsflytting, men at satsreduksjon alene ikke er tilstrekkelig for å forhindre overskuddsflytting.

EØS-avtalen og Norges skatteavtaler legger begrensninger på hvilke tiltak som kan innføres for å motvirke overskuddsflytting, og hvor effektive eventuelle tiltak vil være. Selv om det kan innføres strengere regler for transaksjoner til land utenfor EØS og land vi ikke har skatteavtale med, er det en fare for at transaksjonene i stedet går via et EØS- eller skatteavtaleland. Utvalget mener

likevel at dette ikke bør forhindre at en innfører regler som anses nødvendige, men at disse må tilpasses våre folkerettslige forpliktelser.

Prising av varer og tjenester innenfor flernasjonale foretak skal fastsettes i samsvar med armlengdeprinsippet, altså som om transaksjonen hadde skjedd mellom uavhengige parter. Utvalget legger til grunn at armlengdeprinsippet fortsatt bør være det bærende prinsipp for fordeling av overskudd mellom land. Utvalget legger videre til grunn at de grunnleggende prinsippene for internprising fortsatt må være basert på internasjonal enighet. I BEPS-prosjektet i OECD/G20 vurderes det mulige innstramminger i armlengdeprinsippet for å sikre at fordeling av skattegrunnlag er i samsvar med hvor verdiskapingen skjer. Utvalget mener at Norge i utgangspunktet bør følge opp eventuelle anbefalinger om endringer i armlengdeprinsippet fra BEPS-prosjektet. På enkelte områder, som for royalties, leiebetalinger og renter, mener utvalget det er så krevende å finne gode armlengdes priser at det likevel bør vurderes særskilte regler.

Utvalget foreslår en kildeskatt på royalty (inklusive leiebetalinger for visse fysiske driftsmidler). Utvalget mener det er behov for en slik skatt for å motvirke overskuddsflytting, hindre dobbelt ikke-beskatning og sikre norsk beskatningsrett. Utvalget ber departementet vurdere om bareboat-leie av fartøy bør tas ut av den norske rederiskatteordningen, slik at en kildeskatt også kan omfatte bareboat-leie av fartøy som etter sin art faller innenfor rederiskatteordningen. Kildeskatten må innrettes slik at den ikke kommer i konflikt med EØS-retten. En intern hjemmel for kildeskatt kan anvendes direkte overfor land som Norge ikke har skatteavtale med, men vil på kort sikt ha begrenset virkning i land Norge har skatteavtale med fordi mange avtaler gir hjemstaten eksklusiv beskatningsrett til royalty.

Utvalget har også drøftet en mulig fradragsbegrensning for royalty, men mener en generell begrensning ikke er noen god løsning for royalty. Utvalget mener likevel at Finansdepartementet bør utrede en fradragsbegrensning for skatteformål for enkelte former for leiebetalinger, blant annet såkalt bareboat-leie knyttet til fartøy og rigger. Utvalget er skeptisk til å basere disse på historisk kostpris, slik de britiske reglene gjør, og mener departementet i stedet bør vurdere å basere en slik fradragsbegrensning på antatte markedspriser.

Utvalget foreslår videre at det innføres en intern hjemmel for kildeskatt på renter, slik mange andre land har. Det vises til at en sjablong-

messig rentebegrensingsregel som foreslått i kapittel 8, ikke nødvendigvis vil ramme alle tilfeller av uønsket overskuddsflytting gjennom rentefradrag. En kildeskatt kan være et tiltak for å begrense overskuddsflytting i særlige tilfeller, for eksempel ved bruk av hybrider.

Utvalget mener regler om utflyttingskatt er viktig for å beskytte det norske skattegrunnlaget. Reglene skal sikre at inntekter som er opptjent i Norge også kommer til beskatning her. Innenfor gjeldende rett er det imidlertid lite rom for å stramme inn i disse reglene for selskap som flytter ut, gitt handlingsrommet som følger av EØS-retten. Hensynet til å beskytte skattegrunnlaget må således til en viss grad vike av hensyn til et vel fungerende indre marked.

Anti-hybridregler som skal motvirke doble fradrag og dobbelt ikke-beskatning har en sentral plass i BEPS-prosjektet. Problemet oppstår når stater klassifiserer finansielle instrumenter mv. forskjellig, og utvalget mener beskrevne virkninger av slike arrangement bryter med et grunnleggende nøytralitetsprinsipp, og derfor bør unngås. For å motvirke tilpasninger ved bruk av hybride arrangement, foreslår utvalget at det innføres en regel som avskjærer fritaksmetoden for utbytter der det utdelende selskapet har fått fradrag for utdelingen. Utvalget mener også det bør innføres regler som kan motvirke uheldige virkninger av hybride enheter mer generelt, for eksempel ved at hjemstatens klassifisering legges til grunn for nærmere definerte tilfeller. Supplerende forslag bør også vurderes, og en bør se hen til anbefalinger fra BEPS-prosjektet.

Utvalget har vurdert den ulovfestede omgåelsesregelen og konkluderer med at det er viktig å ha en generell regel som kan motvirke skatteomgåelser. Utvalget konkluderer videre med at normen bør lovfestes, blant annet for å korrigere en uheldig rettsutvikling og for å styrke regelen.

Regelverket som bestemmer hvor selskap anses skattemessig hjemmehørende, kan utnyttes for å unngå alminnelig skatteplikt til Norge. For å

motvirke dette foreslår utvalget at selskap som er registrert i Norge alltid skal anses hjemmehørende her. Utvalget innser at forslaget i begrenset grad vil kunne motvirke overskuddsflytting mv., men det vil blant annet sørge for at norskregistrerte selskap ikke kan bli «bostedsløse».

Utvalget mener fremveksten og utviklingen i den digitale økonomien vil skape utfordringer for selskapsskattegrunnlaget i framtiden. I en slik sammenheng bør rekkevidden av den internrettslige hjemmelen for beskatning av utenlandsk virksomhet i Norge, vurderes nærmere. Sentralt i en slik vurdering vil være internasjonale anbefalinger om beskatning av den digitale økonomien. Når det gjelder terskelen for beskatning av slik virksomhet etter skatteavtalene, viser utvalget til tiltakspunkt 1 i BEPS-prosjektet som omhandler skatt og digital økonomi. Terskelen for beskatning av utenlandsk virksomhet i Norge må også ses i sammenheng med tiltakspunkt 7 i BEPS-prosjektet om kunstig omgåelse av fast driftssted-etablering. Utvalget mener en her bør følge ev. anbefalinger fra BEPS-prosjektet om endringer i definisjonen av fast driftssted, og vurdere behovet for endringer i vilkårene i skatteloven om begrenset skatteplikt i lys av dette.

Utvalget vurderer det slik at norske skattemyndigheter har vide hjemler i internretten, i skatteavtaler og i informasjonsutvekslingsavtaler til å innhente relevant informasjon også i grenseoverskridende forhold. På enkelte områder bør en likevel vurdere å innføre regler som rekker lenger. Etter utvalgets oppfatning bør norske skattytere ha plikt til å opplyse om utenlandsk eierskap i selvangivelsen. Utvalget mener også at norske skattytere bør ha plikt til etter anmodning å innhente opplysninger om andre konsernselskap i utlandet. Elektronisk levering av selvangivelse vil kunne lette skattemyndighetenes risikovurderinger og kontrollarbeidet, og det vil kunne innebære en forenkling også for skattyterne. Utvalget mener derfor at en slik plikt til elektronisk levering av selvangivelse i selskapssektoren bør innføres.

*Referanser*

- EU (2003): Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States
- EU (2011a): Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2011)121
- EU (2011b): Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different member States (recast)
- EU (2012): Commission Recommendation of 6.12.2012 on aggressive tax planning
- OECD (1998): Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue, OECD Publishing
- OECD (1999): Application of the OECD Model Tax Convention to Partnerships, OECD Publishing
- OECD (2010): OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, OECD Publishing
- OECD (2013a): Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing
- OECD (2013b): Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing
- OECD (2014): Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2014, OECD Publishing
- OECD (2014a): Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing
- OECD (2014b): Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing
- OECD (2014c): Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing
- OECD (2014d): Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, OECD Publishing
- OECD (2014e): Guidance on Transfer Pricing Aspects of Intangibles, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing
- OECD (2014f): Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing
- OECD (2014g): Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, OECD/G20 Base Erosion and Profit Project, OECD Publishing
- UN (2011): United Nations Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, New York, 2011

**Appendiks 7.1***Kildeskattesatser for renter og royalty i Norges skatteavtaler*

Oppgitt sats gjelder i de tilfeller skatteavtalen gir adgang til kildebeskatning. Nærmere bestemte typer betalinger, eller betalinger til nærmere bestemte mottakere, kan være unntatt fra kildebeskatning i den enkelte avtale.

Land	Kildeskattesats renter	Kildeskattesats royalty
Albania	10 %	10 %
Argentina	12,5 %	3/5/10/15 %
Australia	10 %	5 %
Bangladesh	10 %	10 %
Barbados	5 %	5 %
Belgia	10 % (avtale 1988) 10 % (avtale 2011, ikke i kraft)	0 % (avtale 1988) 0 % (avtale 2011, ikke i kraft)
Benin	25 %	0 %
Bosnia Hercegovina	0 %	10 %
Brasil	15 %	25/15 %
Bulgaria	0 (avtale 1988) 5 % (avtale 2014, ikke i kraft)	0 (avtale 1988) 5 % (avtale 2014, ikke i kraft)
Canada	10 %	10 %
Chile	15 %	5/15 %
Danmark	0 %	0 %
Egypt	10 % når mottaker er bosatt i Egypt 15 % av nettoinntekten når mottaker er bosatt i Norge	15 %
Elfenbenskysten	16 %	16 %
Estland	10 %	5/10 %
Filippinene		10 % (Norge)
Finland	15 % 0 %	25/7,5 % (Filippinene) 0 %
Frankrike	0 %	0 %
Færøyene	0 %	0 %
Gambia	15 %	12,5 %
Georgia	0 %	0 %
Grønland	0 %	10 %
Hellas	10 %	10 %
India	10 %	10 %
Indonesia	10 %	15/10 %
Irland	0 %	0 %
Island	0 %	0 %
Israel	25 %	10 %
Italia	15 %	5 %
Jamaica	12,5 %	10 %
Japan	10 %	10 %
Kasakhstan	10 %	10 %
Kenya	20 %	20 %
Kina	10 %	10 %
Kroatia	0 %	10 %
Kypros	0 %	0 %
Latvia	10 %	5/10 %
Litauen	10 %	5/10 %
Luxembourg	0 %	0 %

Land	Kildeskattesats renter	Kildeskattesats royalt
Makedonia	5 %	5 %
Malawi	10 %	5 %
Malaysia	Internrettslig sats	0 %
Malta	0 %	
Marokko	10 %	10 %
Mexico	10/15 %	10 %
Montenegro	0 %	10 %
Nederland	0 %	0 %
Nederlandske Antiller	0 %	0 %
Nepal	15/10 %	15 %
New Zealand	10 %	10 %
Pakistan	10 %	12 %
Polen	5 %	5 %
Portugal	10 %	10 %
Qatar	0 %	5 %
Romania	10 %	10 %
Russland	10 %	0 %
Senegal	16 %	16 %
Serbia	0 %	10 %
Sierra Leone	0 %	0 %
Singapore	7 %	7 %
Slovakia	0 %	5 %
Slovakia	5 %	5 %
Spania	10 %	5 %
Sri Lanka	10 %	10 %
Storbritannia	0 %	0 %
Sveits	0 %	0 %
Sverige	0 %	0 %
Sør-Afrika	0 %	0 %
Sør- Korea	15 %	15/10 %
Tanzania	15 %	20 %
Thailand	10/15 %	5/10/15 %
Trinidad og Tobago	15 %	15 %
Tsjekkia	0 %	5/10 %
Tunisia	12 %	5/15/20 %
Tyrkia	5/10/15 %	10 %
Tyskland	0 %	0 %
Uganda	10 %	10 %
Ukraina	10 %	5/10 %
Ungarn	0 %	0 %
USA	10 %	0 %
Venezuela	5/15 %	12/9 %
Vietnam	10 %	10 %
Zambia	10 %	15 %
Zimbabwe	10 %	10 %
Østerrike	0 %	0 %

Kilde: Utvalget

## Kapittel 8

# Begrensning av rentefradraget

### 8.1 Innledning

Finansieringskostnader er fradragsberettiget i selskapet ved gjeldsfinansiering (renter), men ikke ved egenkapitalfinansiering (utbytter). At gjeldsrenter er fradragsberettiget, er gjerne begrunnet ut fra at de er en betalbar kostnad for selskapet, i motsetning til investors kostnad ved å binde egenkapital.

I kapittel 4 drøftet utvalget virkningene av den skattemessige forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital på selskapets hånd. Gjeldsfavoriseringen gir isolert sett incentiv til økt gjeldsgrad. For norske eiere av norske selskap vil favoriseringen delvis motvirkes gjennom en motsvarende favorisering av egenkapital på eiers hånd (renteinntekter er skattepliktige fra første krone, mens eierinntekter innenfor skjermingsfradraget er skattefrie).

I kapittel 5 drøftet utvalget mulige skattemodeller for likebehandling av gjeld og egenkapital. De to mest konsekvente modellene for likebehandling er ACE og CBIT. Begge modellene reiser imidlertid flere problemstillinger, særlig knyttet til integreringen av selskapsskatten i personbeskatningen. ACE-modellen er gjennomførbar, men krever betydelige endringer i skattesystemet. Utvalget foreslo derfor i stedet å videreføre en ordinær selskapsskatt med fradrag for gjeldsrenter, men å sette ned satsen.

Utvalgets forslag om å redusere selskapsskattesatsen vil redusere gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd og lønnsomheten av overskuddsflytting. Flernasjonale konsern vil imidlertid fortsatt kunne redusere sin samlede skattebelastning ved å finansiere norske konsernselskap med gjeld. Rentekostnadene reduserer skattbart overskudd i Norge, mens renteinntektene kanaliseres til land med lav eller ingen skatt på renteinntekter. Slik tilpasning vil øke konsernets samlede overskudd etter skatt, jf. avsnitt 4.5. Overskuddsflytting kan også skje i foretak som står i interessefelleskap med innretninger i et annet skatteregime innad i Norge. For eksempel kan skattbart overskudd i kommunalt eide selskap reduseres gjennom lån

fra kommuner som ikke betaler skatt på renteinntektene.

Armlengdeprinsippet og skatteloven § 13-1 tilsier at lån mellom nærstående skal gis til samme betingelser som mellom uavhengige långivere, jf. nærmere omtale av armlengdeprinsippet i avsnitt 7.2. Armlengdeprinsippet er imidlertid vanskelig å anvende på låneforhold, og forutsetter konkrete vurderinger i det enkelte tilfellet som er svært ressurskrevende. Allerede på 1990-tallet hadde derfor flertallet av OECD-landene innført sjablongregler for å motvirke skatteplanlegging gjennom rentefradrag. Sverige, Danmark og Finland har også slike sjablongregler.

Norge innførte med virkning fra inntektsåret 2014 en sjablongregel for begrensning av rentefradrag mellom nærstående. Regelen begrenser fradrag for rentekostnader til nærstående (interne renter) når totale rentekostnader overstiger 30 pst. av selskapets skattemessige resultat før renter og avskrivninger (skattemessig tilnærming til regnskapsbegrepet EBITDA – resultat før renter, skatt og avskrivninger). Den norske regelen er nærmere omtalt i kapittel 2.

Rentebegrensningsregler mot overskuddsflytting er et tema i BEPS-prosjektet, jf. kapittel 4 og kapittel 7. Det forventes at OECD vil legge fram en rapport med anbefalinger til utforming av nasjonale rentebegrensningsregler høsten 2015.

*Utvalgets flertall* mener at det fortsatt er behov for en fradragsbegrensning mot overskuddsflytting. Når landene rundt oss har slike regler, er det dessuten en særlig fare for at Norge, uten en fradragsbegrensning, vil bli utsatt for skatteplanlegging gjennom rentefradrag.

I avsnitt 8.2 vurderer utvalgets flertall ulike modeller for å begrense fradraget for renter. I utformingen av en begrensningsregel har flertallet særlig sett på regler mot overskuddsflytting som er innført i andre land og som diskuteres internasjonalt. Utvalgets flertall foreslår å videreføre en resultatbasert regel.

Gjeldende regel i Norge begrenser bare fradrag for renter på lån fra nærstående, dvs. *interne*



renter. Som flertallet peker på i avsnitt 8.3, kan imidlertid overskuddsflytting innad i et interessefelleskap også skje gjennom renter betalt til en eksternt, uavhengig part (*eksterne* renter).

I avsnitt 8.4 vurderer utvalgets flertall øvrige endringer i gjeldende regel. Etter gjeldende regel avskjæres rentekostnader som overstiger 30 pst. av alminnelig inntekt (skattemessig resultat) før rentekostnader og avskrivninger (tilnærmet EBITDA). Dette inntektsgrunnlaget kan gi et godt uttrykk for selskapets gjeldsbetjeningsevne og dermed om selskapet kunne fått det samme lånet i markedet dersom det var frittstående. En rentebegrensning basert på EBITDA er imidlertid ikke nøytral mellom investeringer i driftsmidler som har ulike avskrivningssatser. Utvalgets flertall foreslår derfor å basere rentebegrensningen på alminnelig inntekt etter avskrivninger, men før rentekostnader (tilnærmet EBIT).

Utvalgets flertall foreslår at fradragsrammen settes til 45 pst. av EBIT. Ved valg av ramme har flertallet lagt vekt på at fradragsbegrensningen skal begrense en større andel av rentefradragene som stammer fra overskuddsflytting. Dette vil samtidig innebære at en del selskap som ikke driver, eller har mulighet til, overskuddsflytting også vil få reduserte rentefradrag. Selskapsskatten kan imidlertid motivere til økt gjeldsgrad generelt, også for selskap som ikke har muligheter til å utøve overskuddsflytting. En strammere fradragsbegrensning vil redusere dette incentivet noe. Utvalgets flertall mener derfor at det er viktigere å få en fradragsbegrensning som er effektiv mot overskuddsflytting enn å skjerme enkelte høyt belånte selskap.

Dagens begrensningsregel har et terskelbeløp på 5 mill. kroner. Et terskelbeløp gir muligheter for tilpasninger. For å redusere de administrative byrdene noe, foreslås det likevel et terskelbeløp for å anvende rentebegrensningsregelen på 1 mill. kroner i netto rentekostnader. Dette er tilstrekkelig til å unnta et stort antall selskap fra regelens virkeområde.

Samlet sett medfører de foreslåtte endringene i begrensningsregelen en betydelig innstramming sammenlignet med dagens regel.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* anbefaler at dagens resultatbaserte sjablongregel oppheves. Dette medlem er prinsipielt sett enig i at sjablongmessig rentefradragsbegrensning kan være hensiktsmessig som en skjønnsmessig operasjonalisering av armlengdeprinsippet. Den nåværende resultatbaserte sjablongregelen har imidlertid en rekke negative konsekvenser. Dette medlem kan heller ikke helt se hvordan man kan

utforme en alternativ sjablongregel på dette området på en hensiktsmessig måte. Armlengdeprinsippet, med de presiseringer som gjøres som ledd i BEPS-prosjektet, bør derfor være tilstrekkelig for å motvirke overskuddsflytting.

## 8.2 Hovedmodeller for fradragsbegrensning mot overskuddsflytting

### 8.2.1 Innledning

Forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital på selskapets hånd kan generelt gi motiver til økt gjeldsandel. For et foretak eller en kapitaleier som har virksomhet i flere skatteregimer, vil imidlertid forskjellsbehandlingen gi et ytterligere incentiv til gjeldsfinansiering. Dette skyldes at foretaket kan utnytte asymmetrien i beskatning av inntekter og utgifter mellom land ved å låne penger mellom selskapene. Siden eier i prinsippet låner penger til seg selv, påløper det ikke ekstra kostnader ved økt gjeldsfinansiering. Denne særlige utfordringen ved grensekryssende lån mellom selskap med samme eier reguleres i utgangspunktet gjennom armlengdeprinsippet, som tilsier at lån mellom nærstående skal gis til samme vilkår som mellom uavhengige parter. Overskuddsflytting er ikke begrenset til flernasjonale konsern, men gjelder alle interessefelleskap som virker i flere skatteregimer.

I kapittel 4 viste utvalget hvordan dagens anvendelse av armlengdeprinsippet på låneforhold innebærer at flernasjonale konsern lovlig kan flytte overskudd fra høyskatteland til lavskatteland. Fordi skattemyndighetene i en armlengdevurdering av låneforhold tar utgangspunkt i uavhengige selskaps gjeldsopptak og rentevilkår, oppstår potensielt to effekter som bidrar til å gi konsernselskap en skattemessig fordel framfor uavhengige selskap:

- I en armlengdevurdering av hvorvidt et selskap er tynt kapitalisert (har kunstig lav egenkapital), er det sentralt om selskapet kunne tatt opp et tilsvarende lån dersom det var et frittstående selskap (lånekapasitet). Det enkelte konsernselskapet vil dermed kunne få fradrag basert på sin lånekapasitet i stedet for en andel av konsernets samlede faktiske rentekostnader. Et konsern vil normalt ha lavere gjeldsgrad enn det konsernet maksimalt kunne ha fått i markedet. Denne differansen, samt hvordan gjelden allokteres mellom de ulike konsernselskapene, gir konsernet et spillerom for å redusere sin samlede skattebelastning. Ved å

øke gjeldsgraden i selskap som opererer i land med relativt høy skattesats, kan konsernet redusere sin samlede skattebelastning uten økte kostnader for konsernet som helhet. Dette kan gjøres både gjennom å forskyve ekstern gjeld fra lavskatteland til høyskatte-land, og gjennom å øke den samlede gjeldsbelastningen ved å omdanne egenkapital til intern gjeld. Konsernet må imidlertid ta hensyn til at gjeldsnivået og rentebetalingene i det enkelte selskap er innenfor det som kan betraktes å være tillatt innenfor en armlengdetilnærming.

- Lån i et konsernselskap skal gis til samme rentesats og vilkår som ville vært satt mellom uavhengige parter. Prisen på gjeld fra uavhengige reflekterer långivers forventede kostnader, herunder blant annet risiko for mislighold og konkurs. Innad i et konsern vil det imidlertid ikke være en slik forskjell mellom gjeld og egenkapital, da konsernet uansett har hele risikoen. I tilfellet hvor lånet går mellom heleide selskap låner konsernet i prinsippet penger til seg selv. At et selskap får fradrag for markeds-messige lånerenter på interne låneforhold, innebærer at det kan få fradrag for en kostnad som ikke nødvendigvis er reell for konsernet sett under ett.

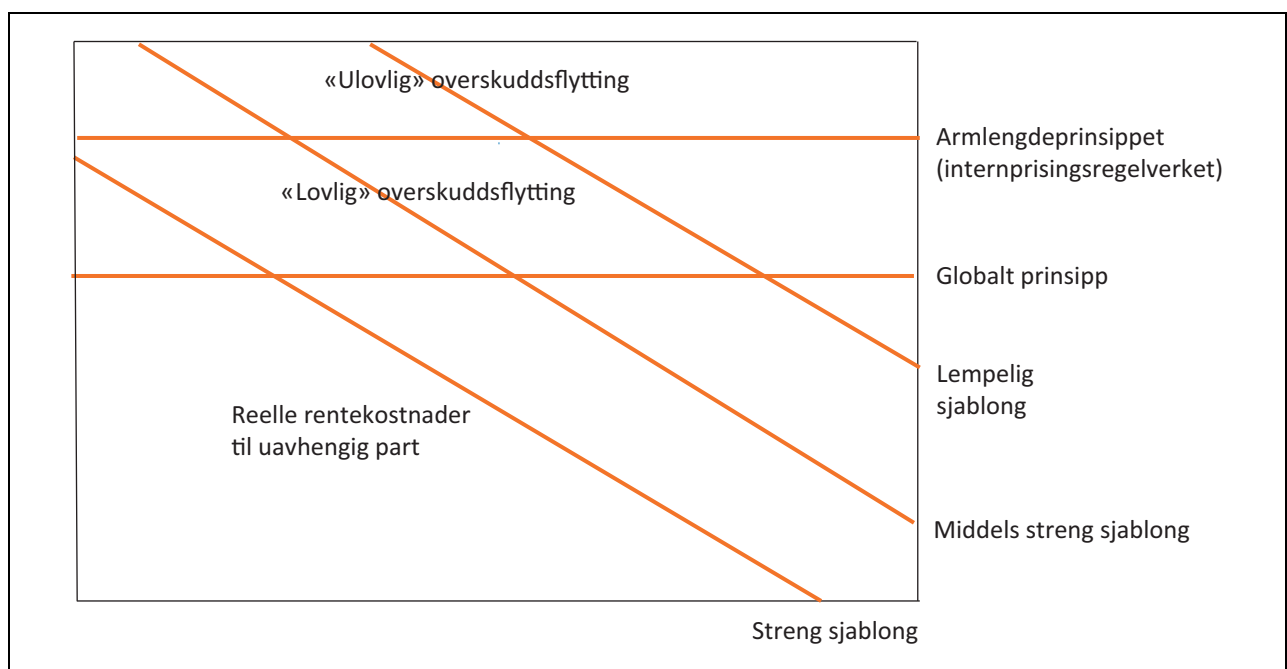
Den samlede konsekvensen av disse to effektene kan være at summen av fradragsførte rentekost-

nader i et konsern overstiger konsernets samlede rentekostnader til eksterne parter.

Figur 8.1 illustrerer hvordan ulike begrensninger i rentefradraget kan slå ut for selskap med rentekostnader.

Rentekostnader som fradragsføres i norske selskap vil dels bestå av reelle lånerenter til uavhengige långivere, for eksempel renter på banklån. Disse rentekostnadene reflekterer selskapes faktiske kostnader ved lånefinansiering og er fradragsberettigede i en standard selskapsskatt, som den norske selskapsskatten. I tillegg kan selskap som inngår i et flernasjonalt konsern ha mulighet til å fradragsføre rentekostnader som ikke reflekterer reelle kostnader hvis man vurderer konsernet samlet, jf. punktene over. Overskuddsflytting er den delen av fradraget som er påvirket av at selskapet er i et interessefelleskap med en eier, selskap eller enhet i et annet skat-teregime.

Fradrag for lånekostnader i flernasjonale selskap reguleres av armlengdeprinsippet i internpriseringsregelverket. Etter disse reglene kan fradraget for renter reduseres dersom interessefelleskapet har medført at rentefradraget er høyere enn det ville ha vært uten interessefelleskapet. Det vil typisk være tilfelle dersom rentesatsen er satt høyere enn det som er markedsmessig eller at gjeldsgraden er høyere enn det selskapet ville oppnådd fra en uavhengig långiver. Det er imidlertid vanskelig å avgjøre om inntekten er redusert



Figur 8.1 Illustrasjon av effekten av ulike begrensninger på rentefradraget

Kilde: Utvalget.

som følge av disse to forholdene, og det gjør det krevende for skattemyndighetene å sette ligningen til side ved høy rentebelastning. Det antas derfor at det også blir fradragsført en del rentekostnader som bryter med armlengdeprinsippet. Dette er den «ulovlige» delen overskuddsflyttingen i figur 8.1.

Ulike sjablongregler for fradragsbegrensning vil slå forskjellig ut for de ulike gruppene av fradrag. I figur 8.1 illustreres ulike begrensninger. Renter som ligger over og til høyre for linjene er ikke fradragsberettigede.

– *Fradrag basert på globalt gjeldsopptak*

En fradragsbegrensning basert på et globalt prinsipp tar hensyn til hele konsernets gjeld, for eksempel ved at det enkelte konsernselskap får fradrag for en andel av konsernets samlede rentekostnader. Dette vil i prinsippet kunne eliminere alle muligheter for overskuddsflytting gjennom gjeldsforskyvning og kunstig høye renter på interne lån. Hvis alle land praktiserte et globalt prinsipp, ville flernasjonale konsern kun få fradrag for konsernets reelle rentekostnader til uavhengige parter. Det er imidlertid ingen land som benytter dette som hovedregel i dag. Fradrag basert på globalt gjeldsopptak drøftes i avsnitt 8.2.2.

– *Sjablongmessige fradragsbegrensninger på selskapsnivå*

En sjablongmessig fradragsbegrensning, der fradrag gis avhengig av det enkelte selskapets resultat eller balanse, vil avkorte deler av fradragene for renter som skyldes overskuddsflytting. Det er mange faktorer som kan påvirke hvorfor ulike selskap har ulik gjeldsgrad, og disse faktorene vil ikke nødvendigvis reflekteres verken i resultatet eller i balansen. Sjablongregler vil derfor ha begrenset treffsikkerhet. Det vil ikke være mulig å avkorte store deler av den «lovlige» overskuddsflyttingen uten samtidig å avkorte en del reelle rentefradrag.

En må derfor i en viss utstrekning foreta en avveining mellom hvor stor andel av overskuddsflyttingen som ønskes rammet og hvor stor andel reelle rentekostnader som aksepteres avskåret. En regel som sjablongmessig avskjærer en stor andel reelle rentekostnader anses gjerne å være for inngripende overfor selskap som ikke har mulighet til overskuddsflytting. De fleste lands sjablongregler tar derfor utgangspunkt i en antagelse om markedsmessig gjeldsbelastning. I likhet med dagens norske regel vil derfor mange av disse reglene, i ulik grad, åpne for at konsern fremdeles kan utnytte noen av de skattemessige fordelene

som omtales ovenfor, til lovlig å flytte overskudd.

Ulike sjablongbegrensninger drøftes i avsnitt 8.2.3. Det er hovedsakelig tre ulike typer sjablongregler i bruk; regler som avskjærer fradrag dersom selskapet har for høy gjeldsandel (8.2.3.1), regler som avskjærer fradrag som en andel av total kapitalen (8.2.3.2) og regler som avskjærer fradrag som en andel av resultatet (8.2.3.3).

– *Fradrag betinget av skattemessig behandling av motsvarende inntekt*

Et annet alternativ er å knytte begrensningen opp mot hvordan den motsvarende renteinntekten beskattes. Regelen kan for eksempel gå ut på at det ikke gis fradrag dersom skattesatsen på den motsvarende renteinntekten ikke er tilstrekkelig høy. En slik regel vil, om den fungerer, redusere eller fjerne motivet til overskuddsflytting, jf. avsnitt 8.2.4.

Det vil nedenfor bli gitt en oversikt over ulike regler som kan benyttes for å begrense overskuddsflytting gjennom gjeldsrentefradraget.

## 8.2.2 Fradrag avhengig av globalt gjeldsopptak

En global tilnærming til rentefradrag vurderer det enkelte selskapets gjeld eller rentefradrag ut fra *hele konsernets* eksterne gjeldsopptak. Dette er en alternativ tilnærming til tradisjonelle armlengdevurderinger av låneforhold der skattemyndighetene vurderer et konsernselskap på frittstående basis. En sjablongregel basert på globalt gjeldsopptak kunne for eksempel innebære at det enkelte selskapet i konsernet bare fikk fradrag for en andel av konsernets faktiske rentekostnader. Det kan argumenteres for at en slik regel ligger nært opp til hvilken gjeldsandel et selskap *ville ha hatt* dersom det var uavhengig (Burnett 2014, Webber 2010). En slik regel vil i teorien kunne eliminere mulighetene til overskuddsflytting.

En ulempe med sjablongmessige begrensninger i rentefradraget er at de kan gjøre det vanskeligere for skattemyndighetene å få gjennomslag for å fravike selskapets oppgaver ved ligningen dersom et selskap ligger innenfor det fastsatte kravet. Det kan gi flernasjonale selskap motiver til å legge seg tett opp til denne grensen. En slik grense omtales gjerne som en «trygg havn». Problemet med en «trygg havn» kan i større grad unngås ved en global regel.

I motsetning til forhåndsfastsatte sjablongkrav til egenkapital hensyntar en global regel både for-

retningsmessige preferanser vedrørende gjeld og til dels også næringsspesifikke finansieringsbehov. En global regel vil videre kunne sikre at konsernet ikke får fradrag for større rentekostnader enn det faktisk har til uavhengige parter. Effektive fradragbegrensninger basert på global gjeldsgrad vil føre til likere konkurransevilkår for flernasjonale selskap og frittstående selskap.

En utfordring med en global regel kan være hvordan rentekostnadene skal allokteres mellom de ulike selskapene i konsernet. Fordeling av kostnader basert på fordelingsnøkler er ikke ukjent etter dagens internprisingsregler. Dette aksepteres f.eks. i noen grad ved fordeling av hovedkontorfunksjoner som IT-støtte, markedsføring, finans osv.

En mulig fordelingsnøkkel for renter i en global regel kan være resultatet i det enkelte konsernselskap. Det kan imidlertid diskuteres om resultatet vil være en egnet fordelingsnøkkel for renter. En resultatbasert fordeling vil antagelig også være komplisert å praktisere fordi resultatene kan svinge mye fra år til år i ulike land. Det kan derfor være behov for å rullere avkortede fradrag både mellom år og mellom land. En balansestørrelse vil sannsynligvis være en bedre fordelingsnøkkel i en global regel ettersom balansen kan gi et bedre bilde på finansieringsbehovet i det enkelte selskap. Med en balansebasert fordelingsnøkkel vil kapitalintensive konsernselskap tilordnes en større del av fradragene. Det kan virke logisk siden det er mengden bundet kapital som gir konsernet behov for å ta opp lån eller hente inn annen kapital.

En global regel reiser videre en del av de samme utfordringene som praktiseringen av øvrige allokeringsregler gjør, jf. kapittel 7. Når fradraget knyttes til verdensomspennende konsern, må det enkelte lands skattemyndigheter ha tilgang til og basere seg på konsernets regnskaper. Det må kreves dokumentasjon i henhold til internasjonalt godkjente regnskapsstandarder, slik som IFRS eller US Gaap.

Dersom et konsern har mulighet til å skjule deler av konsernstrukturen gjennom å tilpasse eierandeler mv., vil rapportert global gjeldsgrad gi et misvisende bilde av den faktiske situasjonen. Særlig kan mulighetene til å blåse opp global gjeldsgrad være attraktive for ikke-børsnoterte selskap der regnskapet ikke spiller samme rolle som informasjonsgrunnlag for investorer.

En annen ulempe med en global tilnærming er at den kun vil ramme overskuddsflytting mellom

selskap som er regnskapsmessig konsernforbundet. Mange eksisterende fradragbegrensninger, inkludert den norske, begrenser også overskuddsflytting mellom nærstående parter. I tillegg til konsernforhold, vil det inkludere selskap som er forbundet gjennom samme personlige eier, eller fellesskap av organisasjoner mv. som ikke konsolideres for regnskapsformål, slik som kommuner og kommunale selskap. Å bruke en global tilnærming basert på regnskap som hovedregel mot overskuddsflytting, krever tilpasninger eller egne regler for å hindre overskuddsflytting i andre interessefellesskap.

Det er hittil få land som har introdusert fradragbegrensninger basert på en global tilnærming. Under Storbritannias Worldwide Debt Cap Rule kan den britiske delen av et konsern fra 2012 maksimalt få fradrag for netto finanskostnader tilsvarende konsernets totale rentekostnader på globalt nivå. Dette innebærer isolert sett at konsernet kan fradragføre *alle* sine rentekostnader i den britiske delen, men ikke renter på intern gjeld utover dette. Dette er en relativt svak begrensning, men før den ble innført fradragførte faktisk en del selskap i Storbritannia mer i rentekostnader enn konsernets totale rentekostnader (Burnett 2014). Regelen fungerer sammen med vanlige armlengdevurderinger. USA vil fra 2021 gi flernasjonale konsern fradrag for rentekostnader etter en fordelingsnøkkel basert på konsernets totale rentekostnader og samlede aktiva på globalt nivå. Regelen er spesielt rettet mot tilfeller der amerikanske selskap fradragfører rentekostnader i USA for virksomhet i datterselskap i land med lavere skattesats og som finansieres med egenkapital (såkalt tykk kapitalisering av datterselskap).

Selv om det er få land som har hovedregler basert på en global tilnærming, er det mange som har unntaksbestemmelser («sikkerhetsventiler») basert på global gjeldsgrad. Unntaket kan for eksempel innebære at selskap som får avkortet rentefradraget, likevel får fradrag dersom de kan vise at gjeldsgraden for det aktuelle selskapet er på linje med gjeldsgraden i konsernet som helhet. Både Finland og Tyskland, som har regler som ligner på de norske reglene, har et slikt unntak. Australia og New Zealand har en global tilnærming som et alternativ til tradisjonelle krav til egenkapital. Regelen fungerer dermed også i praksis som et unntak og er kun til gunst for skattyter.

### Boks 8.1 Eksempel på global tilnærming til rentefradrag

Et konsern består av tre selskap, et morselskap og to operative selskap – selskap A og selskap B. Morselskapet og selskap A er hjemmehørende i et land A der de ikke betaler skatt på selskapsoverskudd, mens selskap B hører hjemme i et land B der renteinntekter beskattes som selskapsoverskudd med 30 pst.

Morselskapet investerer totalt 8000, 4000 i selskap A og 4000 i selskap B. Morselskapet finansierer investeringene med 6400 i egenkapital og et banklån på 1600. Morselskapet må betale en rente på 5 pst. på lånet (80). Investeringen i selskap A finansieres fullt ut med et egenkapitalinnskudd fra morselskapet på 4000. Investeringen i B finansieres derimot med et egenkapitalinnskudd på 800 og et internt lån på 3200. Morselskapet tar en rente på 15 pst. på lånet

som gir et rentefradrag i land B på 480. Driftsresultatet på investeringen i land B er 800. Med fradrag for rentekostnader blir imidlertid skattbart resultat redusert til 320. Inntektene på det interne lånet skattlegges ikke hos morselskapet fordi renteinntektene i land A er unntatt skatt.

Land B innfører så en global rentebegrensningsregel. Selskap B får etter dette maksimalt fradrag for en andel av konsernets faktiske rentekostnader til eksterne långivere ut fra selskaps andel av konsernets balanse. Selskap B kan da fradragføre inntil 40 ( $80 \cdot (4000/8000)$ ). Skattepliktig overskudd i land B øker med 440. Morselskapets øvrige netto lånekostnader, som er lik 40, må konsernet fradragføre enten som internt lån i selskap A eller i morselskapet.

#### Før begrensning

	Morselskap	Selskap A	Selskap B	Konsernet
Egenkapital	6 400	4 000	800	6 400
Gjeld	1 600	0	3 200	1 600
Balanse (aktiva)	8 000	4 000	4 000	8 000
Driftsresultat	0	800	800	1 600
Rentekostnader	80	0	480	80
Renteinntekter	480	0	0	0
Skattepliktig overskudd	400	800	320	1 520
Skatt	0	0	96	96
Resultat etter skatt	400	800	224	1 424

#### Etter begrensning

	Morselskap	Selskap A	Selskap B	Konsernet
Egenkapital	6 400	3 200	3 200	6 400
Gjeld	1 600	800	800	1 600
Balanse (aktiva)	8 000	4 000	4 000	8 000
Driftsresultat	0	800	800	1 600
Rentekostnader	80	40	40	80
Renteinntekter	80	0	0	0
Skattepliktig overskudd	0	760	760	1 520
Skatt	0	0	228	228
Resultat etter skatt	0	760	532	1 292

### 8.2.3 Sjablongbegrensning i enkeltselskap

#### 8.2.3.1 *Frdrag betinget av egenkapitalandel*

De første fradragsbegrensningene som ble introdusert i enkelte land, var regler som gjorde rentefradraget avhengig av en viss egenkapitalandel. Mange land har fortsatt slike regler (reglene omtales ofte som «thin cap-rules»). De fleste land i Vest-Europa har etterhvert gått bort fra slike regler eller supplert dem med tilleggsregler. Det skyldes blant annet at reglene ikke har hatt tilstrekkelig effekt (Webber, 2010).

Reglene innebærer at rentefradraget avkortes dersom gjelden overstiger en viss andel av total kapitalen. Taket settes typisk til en gjeldsandel på 70 eller 80 pst. Dersom egenkapitalandelen er lavere enn dette, avkortes en andel av rentekostnadene. Når fradraget knyttes til egenkapitalandelen, må det også lages egne regler for hvilke, og hvor mye, rentekostnader som skal avskjæres når andelen overstiges.

Dersom en sjablongregel skal settes ut fra en armlengdetilnærming, altså hvilke vilkår en ekstern långiver ville ha satt, kan regler om krav til egenkapitalandel være en lite egnet tilnærming. Årsaken er at en enkel beregning av gjeld og egenkapital ofte ikke er en avgjørende faktor ved fastsetting av lånekriterier fra uavhengige långivere (OECD, 2012). For en uavhengig långiver vil gjeldsbetjeningsevnen være mer avgjørende.

Et problem med balansebaserte størrelser er dessuten at det er vanskelig å sette riktig nivå på tillatt gjeldsandel. Japan har næringsbaserte sikkerhetsventiler i sin fradragsbegrensning. Det innebærer at selskap som ikke tilfredsstiller kravene, likevel kan få fradrag dersom de kan vise at de har et gjeldsnivå som er sammenlignbart med andre selskap i samme næring. USA vurderte å innføre ulike krav i ulike næringer, men kom til at dette var vanskelig (US Department of Treasury, 2007).

Regler som tar hensyn til næringsspesifikke gjeldsbehov, fører gjerne til at tillatt gjeldsandel settes for høyt, slik at de næringene som av forretningsmessige årsaker har høy gjeld, ikke skal rammes for hardt.

Flere studier har vist at tradisjonelle regler basert på krav til egenkapitalandel endrer flernasjonale selskaps finansieringssammensetning (blant annet Blouin m.fl., 2013). I praksis viser det seg at det kan være mulig for selskapene å oppfylle kravet til egenkapital og fortsatt opprettholde store rentefradrag (Webber, 2010). Dette kan skyldes at begrensningen ikke retter seg direkte mot selve årsaken til overskuddsflyttingen, nemlig

rentefradraget. I motsetning til for eksempel resultatbaserte regler, jf. avsnitt 8.2.3.3, vil en økning i beregningsgrunnlaget ikke utløse økt skatt. Selskapet kan for eksempel blåse opp egenkapitalen slik at nivået på gjelden opprettholdes og fradraget kan beholdes (Von Brocke og Perez 2009, de Nerée tot Babberich 2009). Denne typen tilpasninger antas å være vanskeligere å gjennomføre dersom regelen baserer seg på skattemessige verdier. Tradisjonelle krav til egenkapitalandel tar imidlertid ikke hensyn til kvaliteten på gjelden, det vil si risiko og betingelser knyttet til lånet. Et konsern kan derfor også ha mulighet til å opprettholde rentefradraget ved å benytte for eksempel interne lån med lavere prioritet og dermed høyere lånerente.

En fordel med egenkapitalbaserte regler er at de kan være mindre sensitive for markedsfluktasjoner enn resultatbaserte regler, fordi balansen er mer stabil enn inntektene. De vil dermed kunne være mer forutsigbare for skattyter. På den annen side vil balansen ikke alltid reflektere et selskaps verdier. Blant annet vil egenutviklet goodwill i liten grad reflekteres, samt at det kan være betydelige merverdier i selskapets eiendeler som ikke er realisert. Egenkapitalandelen kan også variere gjennom året, mens rentefradraget knytter seg til de samlede rentekostnadene gjennom året. Tradisjonelle regler mot tynn kapitalisering er derfor punktmålinger ved årets slutt som ikke nødvendigvis tar hensyn til den faktiske egenkapitalandelen eller gjeldsbelastningen gjennom året. Skal man motvirke dette, må man innføre gjennomsnittsberegninger (slik det blant annet gjøres innenfor petroleumsbeskatningen i dag), men det medfører at reglene blir mer komplekse.

#### 8.2.3.2 *Frdrag begrenset som andel av total kapitalen*

Et alternativ er å begrense rentefradraget direkte som en andel av eiendelene i balansen (total kapitalen). Eiendelene gir vanligvis et godt bilde av finansieringsbehovet i et selskap. Dersom rentekostnadene langt overstiger det som er rimelig sett i forhold til total kapitalen, kan det indikere at opplåningen ikke er forretningsmessig motivert.

En fradragsbegrensning som andel av total kapitalen skiller seg fra et krav til egenkapitalandel ved at den retter seg direkte mot fradraget som gis. En slik regel vil dermed også kunne fange opp tilfeller der rentesatsen er satt for høyt. Virkningen på samlede fradrag vil avhenge både av et selskaps gjeldsgrad og hvilken rente som benyttes til å beregne fradragsrammen. Regelen kan ha

noen av de samme svakhetene som et egenkapitalmål dersom balansestørrelsene kan manipuleres. En regel basert på balansestørrelser vil isolert sett gi insentiver til å blåse opp verdien av eiendelene. Dette problemet kan avhjelpest ved å basere seg på skattemessige størrelser. Ved fastsetting av renten må det også implisitt gjøres en forutsetning både om «riktig» gjeldsnivå og «riktig» rentenivå for å komme fram til et tak som andel av totalkapitalen.

Det såkalte «renteloftet» i Danmark er utformet slik at rentefradraget maksimalt kan tilsvare en gitt forrentning av den skattemessige verdien av eiendelene i selskapet. Det danske rentetaket begrenser skattemessig fradrag for netto finanskostnader til en gitt andel av selskapets skattemessige eiendeler. Renten fastsettes årlig. Det danske rentetaket gjelder både for gjeld til konsernselskap og til uavhengige parter. Netto finanskostnader defineres bredt og inkluderer blant annet netto rentekostnader, netto valutatap og netto tap på visse terminkontrakter.

Et alternativ kan være å fastsette en sjablongrente bare for gjelden. I Brasil og Sveits gis det kun fradrag for rentekostnader på konsernintern gjeld som tilsvare interbankrenten med et risikopåslag. Å sette en sjablongrente bare på gjeld begrenser imidlertid ikke selve lånevolumet, slik at sjablongrenten gjerne må kombineres med et balansebasert egenkapitalkrav.

### 8.2.3.3 *Fradrag begrenset som en andel av resultat (EBIT/EBITDA-regler)*

I 2008 erstattet Tyskland den tidligere balansebaserte regelen med en regel som begrenser rentefradraget som en andel av en resultatstørrelse. En rekke europeiske land har senere introdusert begrensninger som ligner på den tyske. I dag har blant annet Norge, Finland, Tyskland, Italia, USA, Frankrike, Portugal og Spania resultatbaserte begrensingsregler. Det finnes foreløpig lite empirisk forskning på virkningen av reglene.

Fordelen med en resultatbasert regel, framfor en balansebasert, er at den tar utgangspunkt i et selskaps gjeldsbetjeningsevne. En uavhengig kreditor vil ved vurdering av hvor mye lån som gis til et selskap, legge betydelig vekt på at selskapet har stort nok overskudd til å kunne betjene lånet. Gjeldsbetjeningsevne er derfor allerede i dag en sentral del av vurderingen når skattemyndighetene skal vurdere om lånet er gitt på armlengdevilkår. En resultatbasert sjablongregel kan derfor ses på som en operasjonalisering av armlengdeprinsippet når det gjelder rentefradraget. Ved å

fastsette en strengere begrensning vil man også kunne begrense en større eller mindre del av den lovlige overskuddsflyttingen gjennom rentefradraget. På samme måte som med balansebaserte regler er det en utfordring å sette begrensningen på riktig nivå. En resultatbasert regel som målrettes for å motvirke overskuddsflytting, vil imidlertid ikke i like stor grad diskriminere mellom ulike næringer, siden alle selskap, uavhengig av opplåning, over tid må ha inntekter som forsvarer rentebetalingene. Fordi det er størrelsen på selve rentefradraget som begrenses, vil det heller ikke være mulig å unngå begrensningen gjennom å øke lånerenten.

En fordel ved resultatbaserte regler er dessuten at insentivene til overskuddsflytting gjennom skattemotivert internprising motvirkes. Dersom et selskap øker betalingene for andre varer eller tjenester til nærstående, vil det gi økte fradrag og lavere skattepliktig resultat, men det vil samtidig redusere rentefradragsrammen.

En ulempe med resultatbaserte regler er at de gir mindre forutsigbarhet om rentefradraget det enkelte år. Siden resultatet av markedsmessige årsaker kan variere til dels betydelig fra år til år, bør myndighetenes valg av fradragsramme henge sammen med muligheter for framføring av grunnlag og avkortede fradrag. Dersom det gis full framføringsadgang for eventuelt avskåret rentefradrag og ubenyttet ramme, kan selskapene over tid få et fradrag som tilsvare den fastsatte begrensningen.

Et mye brukt mål på et selskaps lånevne er resultatet før renter, skatt og avskrivninger (EBITDA, Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization/Resultat før rentekostnader, skatt og avskrivninger). EBITDA er en indikator på debtors kontantstrøm, og dermed tilgjengelige midler til å dekke låneutgifter. Dersom andelen rentekostnader er uforholdsmessig høy sammenlignet med EBITDA, er det en indikasjon på at gjelden ikke er markedsmessig. Eksisterende resultatbaserte regler er innrettet forskjellig. Blant annet varierer det om resultatstørrelsen tar utgangspunkt i skattemessige eller regnskapsmessige verdier. De fleste land har valgt å basere seg på en skattemessig tilnærming til EBITDA. Det vil si at de beregner en EBITDA basert på skattepliktig inntekt ved ligningen i stedet for regnskapsmessige størrelser. En fordel med dette er at skattefrie inntekter ikke kan brukes til å øke fradragsrammen. I den norske regelen, som også baserer seg på skattepliktig inntekt, vil for eksempel utbytte eller gevinst innenfor fritaksmetoden ikke øke fradragsrammen. Dermed

**Boks 8.2 Illustrasjon av fradragsbegrensning i Norge (2014-regler)**

Regjeringen Stoltenberg II foreslo i Prop. 1 LS (2013-2014) å innføre en regel om begrensning av fradraget for rentekostnader i interessefelleskap. Forslaget innebar at interne rentekostnader som oversteg 30 pst. av en særskilt resultatstørrelse (skattemessig EBITDA), skulle avskjæres. Med interne rentekostnader skulle forstås rentekostnader betalt til nærstående part (50 pst. eierandel eller kontroll). Det var foreslått et terskelbeløp på 3 mill. kroner i netto sam-

lede rentekostnader for at rentebegrensningsregelen skulle gjelde. I Prop. 1 LS Tillegg 1 (2013-2014) opprettholdt regjeringen Solberg forslaget om en rentebegrensningsregel, men økte terskelbeløpet fra 3 mill. kroner til 5 mill. kroner. Denne regelen er innført med virkning fra og med inntektsåret 2014, jf. nærmere omtale i kapittel 2.

Tabell 8.1 gir et eksempel på hvordan den gjeldende norske regelen fungerer.

Tabell 8.1 Eksempel på rentebegrensning med dagens norske regel

	Mill. kroner
Alminnelig inntekt (før virkning av fradragsbegrensningen)	200
+ Skattemessige avskrivninger	40
+ Netto eksterne rentekostnader	130
+ Netto konserninterne rentekostnader	30
= <i>Beregningsgrunnlag (tilnærmet EBITDA)</i>	400
<i>Rentefradragsramme – 30 pst. av beregningsgrunnlaget</i>	120
<i>Rentefradragsbegrensning – inntekten forhøyes med</i>	30 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kan framføres mot overskudd innenfor fradragsrammen i senere år.  
Kilde: Utvalget.

I utgangspunktet gir rentefradragsrammen en begrensning (det vil si forhøyelse av skattepliktig inntekt) på 40 mill. kroner ettersom netto skattemessige rentekostnader er 160 mill. kroner, mens maksimalt rentefradrag er 120 mill. kroner. Avskåret rentefradrag skal imidlertid

ikke overstige summen av netto konserninterne rentekostnader. I dette tilfellet innebærer det at begrensningen reduseres til kun 30 mill. kroner (tilsvarende netto konserninterne rentekostnader).

motvirker man at norske selskap kan fradragsføre rentekostnader knyttet til investeringer i utenlandske selskap som ikke er gjenstand for norsk beskatning. I avsnitt 8.4.1 vurderes det om en resultatbasert regel bør ta utgangspunkt i EBITDA eller om en heller bør benytte en tilsvarende resultatstørrelse der avskrivninger er trukket fra (EBIT).

**8.2.4 Fradrag betinget av skattemessig behandling av motsvarende inntekt**

I de tidligere nederlandske rentebegrensningsreglene eksisterte det et unntak hvor et selskap som ble rammet av regelen likevel ikke fikk rentefradraget avkortet dersom det kunne vise at det ble betalt minst 10 pst. skatt på den motsvarende ren-

teinntekten. Sverige innførte i 2008 en rentefradragsbegrensning der dette var hovedregelen. I Sverige er renter på lån fra nærstående i utgangspunktet ikke fradragsberettigede. Fradrag gis likevel dersom den motsvarende renteinntekten beskattes med minst 10 pst. i den stat der mottaker hører hjemme. Den største forskjellen mellom de svenske og nederlandske reglene var at konsernet i det nederlandske systemet måtte ha betalt skatt på inntekten for at unntaket skulle gjelde. I Sverige gjøres det kun en såkalt «hypotetisk test» hvor det sjekkes om det skulle ha blitt betalt skatt av inntekten dersom dette var den eneste inntekten det mottakende selskapet hadde.

Man kan også se for seg en modell hvor selve verdien av fradraget settes lik skattesatsen på den motsvarende inntekten. For eksempel kunne et



norsk selskap som betalte renter på et lån fra et svensk morselskap, ikke fått fradrag til en verdi på 27 pst., men kun for skatteprosenten i Sverige. Det vil si at selskapet måtte betalt skatt på differansen mellom skatteprosenten i de to landene. I teorien ville en slik regel løst problemet med overskuddsflytting gjennom rentefradraget ved at det fjerner selve motivet til å føre ekstra rentefradrag i høyskatteland.

Hovedproblemet i en slik modell ligger i den praktiske gjennomføringen. Den er krevende for skattemyndighetene å anvende og medfører store informasjons- og kontrollproblemer. I Sverige har regelen vist seg relativt enkel å omgå. Tynt kapitaliserte selskap tilpasset seg slik at renteinntektene gikk til et land hvor de i teorien skulle beskattes med 10 pst., men hvor de av ulike grunner ikke ble beskattet. Deretter kunne overskuddet føres skattefritt videre til et tredjeland. Dette problemet kan delvis løses ved at selskapet må dokumentere at skatt er betalt. En slik løsning må imidlertid antas å være ressurskrevende å følge opp. Blant annet må det fastsettes regler om når skatten på en konkret inntekt anses å være betalt og i hvilket inntektsår fradraget skal gis.

### 8.2.5 Utvalgets vurderinger av hovedmodeller for rentebegrensning

*Utvalgets flertall* mener at det er behov for en særskilt regel som begrenser rentefradraget. At de fleste vestlige land har slike regler, og at det er en tendens til at reglene også blir strengere, forsterker behovet for en effektiv norsk regel. Utvalgets flertall mener videre at både dagens praktisering av armlengdeprinsippet og gjeldende sjablongregel i for stor grad muliggjør overskuddsflytting innenfor regelverket. Det skyldes at det gjerne tas utgangspunkt i hva selskapet kunne tatt opp i gjeld, og ikke hva det ville tatt opp dersom det var frittstående. Dette kan gi flernasjonale konsern og andre interessefellesskap en betydelig fordel sammenlignet med frittstående selskap.

En global («world wide») tilnærming, der en tar utgangspunkt i et *konserns* faktiske eksterne rentekostnader, gir trolig en strammere regel som i større grad reflekterer hva selskapet ville tatt opp av gjeld. En slik regel ville trolig redusert rentefradraget for konsernselskap i høyskatteland. Det ville i så fall bidratt til å skape likere konkurransevilkår mellom uavhengige selskap og flernasjonale konsern. En global regel antas likevel å være for krevende å utforme og håndheve. Blant annet vil en av praktiske årsaker antageligvis måtte ta utgangspunkt i regnskapsmessige stør-

relser i stedet for skattemessige størrelser. Det kan også være utfordrende for Norge å innføre en slik regel alene. Utvalgets flertall foreslår i stedet en sjablongmessig fradragsbegrensning som tar utgangspunkt i finansielle størrelser i det enkelte *selskapet* («stand alone»). Flertallet har vurdert ulike modeller og mener at en regel som begrenser netto rentekostnader basert på en *resultatstørrelse*, er mest målrettet for å motvirke overskuddsflytting. En fordel med en resultatbasert regel sammenlignet med balansebaserte regler er blant annet at overskuddsflytting gjennom skattemotivert internprising vil redusere det skattepliktige overskuddet og dermed også rentefradragsrammen. En resultatbasert rentebegrensning vil derfor til en viss grad motvirke overskuddsflytting gjennom annen skattemotivert internprising. Utvalgets flertall anbefaler derfor at en begrensingsregel baserer seg på resultatstørrelser.

Utvalgets flertall har vurdert om det kan være hensiktsmessig å supplere en resultatbasert regel med andre begrensingsregler, slik det for eksempel er gjort i Danmark. Supplerende regler kan gjøre regelverket mer effektivt mot overskuddsflytting og samtidig begrense andelen reelle renter som avskjæres. Samtidig vil supplerende regler gjøre regelverket mer komplisert og krevende for skattyter å etterleve og for skattemyndighetene å kontrollere. Utvalgets flertall er derfor kommet til at en ikke vil foreslå supplerende regler.

## 8.3 Begrense fradrag for eksterne gjeldsrenter

### 8.3.1 Prinsipielle forskjeller mellom lån fra uavhengig og nærstående långiver

Dersom en kun ønsker å ramme overskuddsflytting, kan det i utgangspunktet virke tilstrekkelig å begrense fradrag for konserninterne rentekostnader. Overskuddsflytting er imidlertid også mulig gjennom eksterne rentekostnader, dvs. renter som betales til uavhengig långiver. I dagens norske regel er de mest åpenbare omgåelsene forsøkt hindret gjennom særlige unntak som medfører at visse eksterne renter behandles som interne. Selv med slike regler vil et konsern fremdeles kunne benytte ekstern gjeld til reelt sett å flytte overskudd til andre selskap i konsernet.

Det kan være mange årsaker til at frittstående selskap har ulik gjeldsandel. På samme måte vil et flernasjonalt konsern normalt kombinere ekstern gjeld og egenkapital på globalt nivå. Når gjeld og egenkapital skal fordeles innad i konsernet, vil det

imidlertid være andre faktorer som spiller inn. Ved intern gjeld vil all avkastning som går til å betale rentene på lånet, tilfalle eierne fordi disse også er långivere. For eierne vil et internt lån kun være en omplassering av midler. Det har ingen kostnad for konsernet at ett konsernselskap har mye gjeld så lenge gjeldsgraden i konsernet som helhet ikke blir påvirket. For et konsern har det derfor liten betydning (i fravær av skatt) om kapitalen i et heleid datterselskap skytes inn som egenkapital eller gis som lån. Skattemessig behandles imidlertid gjeld og egenkapital ulikt, siden interne renter i de fleste land i utgangspunktet er fradragsberettigede på linje med renter på ekstern gjeld. Dette gir konsernet sterke insentiver til å velge gjeldsfinansiering framfor egenkapitalfinansiering i konsernselskap i høyskatteland. Gjennom interne lån kan konsernet både forskyve eksisterende ekstern gjeld til høyskatteland, men også «omdanne» konsernets egenkapital til gjeld og slik ta ut utbytte fra datterselskap uten å måtte betale selskapsskatt på overskuddet.

Forskyvning av ekstern gjeld kan imidlertid også skje via en ekstern långiver, det vil si uten at midlene lånes videre internt. Et konsern kan for eksempel forskyve ekstern gjeld til høyskatteland ved at selskap i høyskatteland tar opp en større andel av de eksterne lånene direkte, mens selskap i andre land tar opp en mindre andel. Siden konsernets samlede gjeldsandel er uforandret, vil ikke nødvendigvis lånekostnadene øke. Dette er særlig en realistisk forutsetning i tilfeller der et morselskap i et høyskatteland finansierer datterselskap i utlandet med mye egenkapital (såkalt tykk kapitalisering). Da er det i alle tilfelle morselskapet som garanterer for lånet. Det samme kan imidlertid også oppnås ved at morselskapet stiller garanti for eksterne lån som tas opp av datterselskap i høyskatteland. Selv uten en eksplisitt garanti, vil selve konserntilhørigheten i seg selv kunne medføre at det anses å foreligge en form for implisitt garanti fra morselskapet som medfører at långiver er villig til å yte lån på gunstigere vilkår til datterselskapet enn ellers.

Studier viser at når et lands fradragsbegrensning kun gjelder rentekostnader til nærstående, oppveies reduksjonen i intern gjeld delvis av en økning i gjeld til uavhengige (Buettner m.fl., 2012, Blouin m.fl., 2014). Møen m.fl. (2011) viser at intern og ekstern gjeld har om lag like stor betydning for overskuddsflytting<sup>1</sup>. Dette tyder på at skatteplanlegging i et flernasjonalt konsern skjer både gjennom interne lån og forskyvning av eksterne lån mellom land.

De fleste land regner lån på bakgrunn av garantier fra morselskap, «back-to-back»-lån mv. som interne lån, og dermed som gjenstand for avkortede fradrag. Det er likevel vanskelig å skille mellom hva som skal regnes som interne og eksterne rentekostnader på en konsistent måte ved ulike former for sikkerhetsstillelse mv., uten at det gir opphav til tilpasninger. Slike regler kompliserer også regelverket. Videre vil ikke regler som kun rettes mot interne rentekostnader, virke mot tykk kapitalisering av datterselskap i utlandet, jf. eksempel 2 i boks 8.3. Flere land avskjærer derfor også renter på eksterne lån i sine regler mot overskuddsflytting.

### 8.3.2 Renter på ekstern og intern gjeld i den norske rentebegrensingsregelen

I den norske rentebegrensingsregelen for 2014 defineres interne renter som rentebetalinger til nærstående part (person, selskap eller innretning). For å regnes som nærstående långiver kreves direkte eller indirekte eierskap eller kontroll med minst 50 pst. Nærstående långiver kan være hjemmehørende i Norge eller utlandet. Etter EØS-avtalen er det ikke adgang til å favorisere innenlandske låneforhold ved å unnta disse fra fradragsbegrensningen.

For å begrense omgåelsesmulighetene er også renter på visse lån til uavhengige långivere ansett som interne renter etter rentebegrensingsregelen. Det gjelder for det første i tilfeller der et lån mellom nærstående selskap gis indirekte via en uavhengig långiver (såkalte «back-to-back»-lån). Videre regnes renter på lån til uavhengige långivere som interne renter dersom en nærstående part har stilt sikkerhet for lånet. Det er likevel et unntak fra dette igjen hvis sikkerheten er stilt av et underliggende datterselskap.

I den norske regelen avskjæres kun rentekostnader til nærstående långiver. Eksterne rentekostnader inngår imidlertid i beregningen av fradragsrammen. Dette er fordi det er den samlede rentebelastningen som er viktig for selskapets gjeldsbetjeningsevne.

Eksterne rentekostnader blir altså ikke selv gjenstand for avskjæring, men kan redusere fradragsmulighetene for interne rentekostnader. En

<sup>1</sup> Både Møen m.fl. (2011) og Huizinga m.fl. (2008) forutsetter at det eksisterer implisitte morselskapsgarantier ved eksterne lån til datterselskap. I empiriske studier er det ikke mulig å skille mellom reelle eksterne låneopptak og lån gitt på bakgrunn av implisitte eller eksplisitte garantier, siden det ikke nødvendigvis gjøres et slik skille for regnskapsmessige eller skattemessige formål.

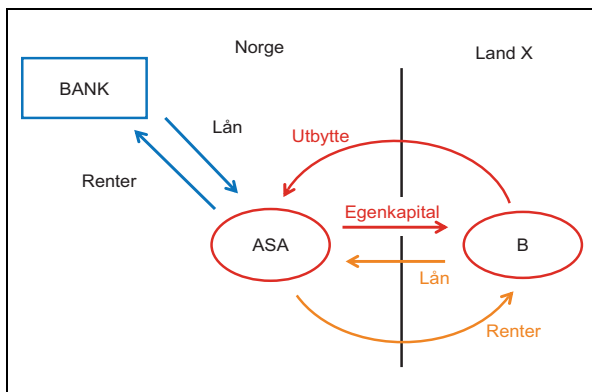
### Boks 8.3 Eksempler på tilpasningsmuligheter til dagens fradragsbegrensning

#### Eksempel 1: Separasjon av intern og ekstern gjeld

##### Før fradragsbegrensning:

Et norsk morselskap, ASA, har lån i en ekstern bank. Renteutgiftene på lånet tilsvarer 30 pst. av EBITDA. Både renteutgifter og lånevolum er tatt opp på selvstendig grunnlag til markedsmessige vilkår. ASA skyter inn egenkapital i et selskap B som ikke er skattepliktig til Norge. For enkelhets skyld antas det at egenkapitalinnskuddet er nøyaktig like stort som banklånet i Norge. Selskap B fungerer som en internbank for ASA-konsernet. Selskap B låner egenkapitalen tilbake til ASA. ASA betaler renter til selskap B som det for enkelhets skyld antas at er like store som renteutgiftene til banken. ASA får dermed fradrag både for rentene til banken og for rentene til selskap B.

I landet som selskap B er skattepliktig til, er renteinntektene skattefrie. Landet er også et EØS-land, noe som medfører at overskuddet i selskapet kan føres skattefritt tilbake til ASA gjennom uttak av utbytte innenfor fritaksmetoden.



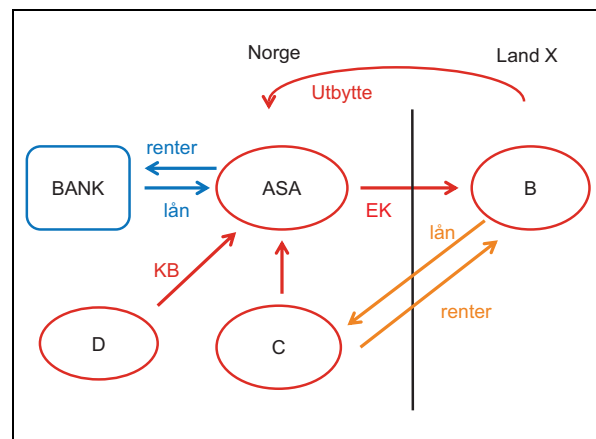
Figur 8.2 Illustrasjon av overskuddsflytting før rentebegrensning

Kilde: Utvalget.

##### Etter fradragsbegrensning:

ASA vil ikke lenger få fradrag for sine interne rentekostnader til selskap B fordi ASA til sammen har renteutgifter tilsvarende 60 pst. av EBITDA. ASA kan imidlertid komme unna begrensingsregelen ved å opprette et selskap C i Norge som både opptjener overskuddene fra virksomheten og låner fra selskap B. ASA vil da

kun være et holdingselskap. C har ikke interne rentekostnader som overstiger 30 pst. av inntektsgrunnlaget fordi rentene til banken fremdeles betales av holdingselskapet ASA. ASA har 0 i inntektsgrunnlag, men får likevel fradrag for sine rentekostnader fordi rentekostnader til uavhengig långiver ikke avskjæres. Eksemplet forutsetter at ASA kan utnytte rentefradraget mot skattepliktige inntekter, for eksempel konsernbidrag (KB) fra annet konsernselskap. I praksis vil det derfor kunne være vanskelig å unngå begrensningen fullstendig gjennom å skille eksterne rentekostnader fra inntektsgrunnlaget.



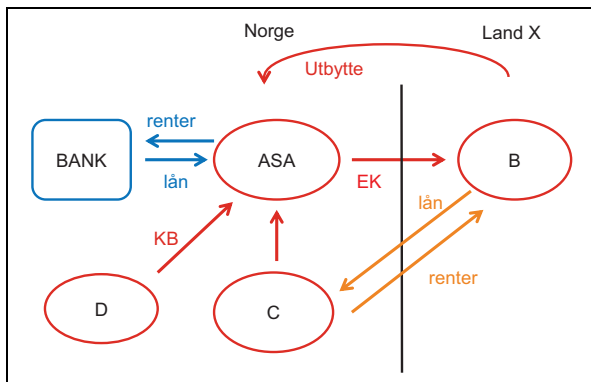
Figur 8.3 Illustrasjon av separasjon av intern og ekstern gjeld etter fradragsbegrensning

Kilde: Utvalget.

#### Eksempel 2: Tykk kapitalisering av datterselskap i utlandet (utgående investering)

Et selskap ASA i Norge har datterselskap i flere land der selskapsoverskudd skattlegges lavt, men har samtidig inntektsgenerende virksomhet i Norge. Fordi selskapsskattesatsen i de andre landene er lavere enn i Norge, har selskapet et insentiv til å gjeldsfinansiere ASA og egenkapitalfinansiere datterselskapene i utlandet. ASA har en gjeldsandel på 80 pst. Gjelden består omtrent i sin helhet av gjeld fra uavhengige långivere og er derfor fradragsberettiget selv om selskapets rentekostnader overstiger 30 pst. av EBITDA. Egenkapital skytes inn i datterselskapene. Utbytte på egenkapitalen tas tilbake til ASA skattefritt gjennom fritaksmetoden.

**Boks 8.3 forts.**



Figur 8.4 Illustrasjon av tykk kapitalisering av datterselskap i utlandet

Kilde: Utvalget.

Eksemplet illustrerer hvordan skillet mellom intern og ekstern gjeld ikke får effekt for skatteplanlegging gjennom rentefradrag i tilfeller der et norsk morselskap finansierer datterselskap i utlandet med en uforholdsmessig høy egenkapitalandel. Konsernspissen ASA kan med sikkerhet i datterselskap ta opp eksterne lån på vegne av hele konsernet. Lånet er derfor per definisjon markedsmessig, og rammes ikke av gjeldende

fradragsbegrensnings bestemmelser om sikkerhetsstillelse stilt av nærstående selskap. Overskuddsflyttingen innebærer at renter på gjeld fra virksomhet i utlandet fradragsføres i Norge, mens det opparbeidede overskuddet i Norge skatlegges i utlandet. Samtidig kan overskuddet som flyttes ut, tas hjem til Norge skattefritt gjennom fritaksmetoden.

Eksemplet viser at fradragsbegrensningens bestemmelse om sikkerhetsstillelse fra nærstående part, påvirker mulighetene for overskuddsflytting ulikt avhengig av om morselskapet i konsernet befinner seg i Norge eller utlandet. Når et tynt kapitalisert datterselskap i Norge har høyere ekstern gjeld enn det kan betjene basert på virksomheten i Norge, vil långiver normalt kreve en garanti fra morselskapet i utlandet. Lånet vil da bli klassifisert som et internt lån. Reglene om sikkerhetsstillelse unntar imidlertid tilfeller der lån gis med sikkerhet i underliggende selskap og eiendeler. I slike tilfeller betraktes lånene som eksterne renter og avskjæres derfor ikke. Eksemplet ovenfor er et slikt tilfelle. ASAs låneopptak er markedsmessig, men lånet gis med grunnlag i skattefrie inntekter.

måte å unngå dette på, er å ha intern og ekstern gjeld i ulike selskap samtidig som en maksimerer inntektsgrunnlaget i selskapet med intern gjeld (for å maksimere tillatt rentefradrag).

I boks 8.3 gis det noen eksempler på hvordan eksterne renter kan brukes for å tilpasse seg til dagens rentebegrensingsregel.

Rentebegrensingsregelen gjelder også interkommunale selskap og statsforetak. Definisjonen av interessefellesskap (50 pst. eierandel) innebærer at regelen ikke får anvendelse der tre uavhengige innretninger (hver med lavere eierandel enn 50 pst.) eier et felles foretak. I praksis betyr dette at for eksempel tre kommuner kan finansiere et felles eid selskap med høy gjeldsandel uten å bli rammet av rentebegrensingsregelen. Siden kommuner ikke er skattepliktige for mottatte renteinntekter, foreligger det dermed sterke insentiver til gjeldsfinansiering. Dette er en form for intern overskuddsflytting fra skattepliktige selskap til skattefrie kommuner. Dersom en utvider begrensingsregelen til også å avskjære renter på ekstern gjeld, vil en positiv effekt være at også slik overskuddsflytting fra felles eid selskap som driver økonomisk aktivitet, blir rammet.

**8.3.3 Utvalgets vurderinger**

*Utvalgets flertall* viser til at implisitte garantier og andre forhold rundt valg av finansieringsform gjør at skillet mellom intern og ekstern gjeld blir mer vilkårlig i konsernforhold. Skillet kompliserer også regelverket, noe som gjør det mer ressurskrevende å anvende for både skattyter og skattemyndigheter. Flernasjonale konsern har også mulighet til å redusere sitt skattebare overskudd gjennom ekstern gjeld ved å fradragsføre en uforholdsmessig andel av sin eksterne gjeld i Norge. Dagens skille mellom intern og ekstern gjeld, kombinert med fritaksmetoden, innebærer at gjeldende fradragsbegrensning kan unngås.

Hvis en også avskjærer fradrag for ekstern gjeld, vil begrensingsregelen i tillegg ramme lån fra eksterne långivere til frittstående selskap. Endringen kan med andre ord medføre at også selskap som ikke har muligheter til grenseoverskridende overskuddsflytting, får avkortede rentefradrag. Dette kan tilsi at regelen i utgangspunktet bare bør gjelde for selskap eller enheter som inngår i et interessefellesskap. Det kan imidlertid være svært krevende for skattemyndighetene i enkelttilfeller å

avgjøre om det foreligger et interessefelleskap, for eksempel fordi det er vanskelig å kartlegge bakenforliggende eierstrukturer.

Utvalgets flertall mener at det er uheldig å ha en begrensingsregel som kan omgås, og som ikke virker mot tykk kapitalisering av datterselskap i utlandet. Utvalgets flertall ser det som viktigere å få en effektiv regel mot overskuddsflytting, enn å skjerme enkelte høyt belånte selskap fra begrensningen. Gjeld er allerede favorisert på selskapets hånd. Alle selskap som blir rammet av regelen vil få redusert motiv til gjeldsfinansiering. Utvalgets flertall mener derfor at det er akseptabelt at regelen også vil ramme enkelte selskap som ikke har mulighet til overskuddsflytting.

Også en del norske eiere som ikke er skattepliktige for kapitalinntekter, har et klart insentiv til å lånefinansiere egne selskap. Blant annet kommuner kan redusere skattbart overskudd gjennom lån til kommunale selskap siden selskapet får fradragsrett, mens kommunen ikke er skattepliktig. Utvalgets flertall ber derfor departementet utrede og ev. innføre skatteplikt for næringsvirksomhet og kapitalinntekter knyttet til næringsvirksomhet for kommuner og eventuelle andre innretninger som i dag er skattefrie for denne typen inntekter, slik at dette insentivet bortfaller.

Utvalgets flertall foreslår på denne bakgrunn at alle renter, også renter betalt til uavhengig långiver, skal kunne avskjæres i fradragsbegrensningen.

## 8.4 Vurdering av øvrige endringer i gjeldende regel

### 8.4.1 Valg av resultatgrunnlag

Gjeldende fradragsbegrensning avskjærer netto interne rentekostnader som overstiger 30 pst. av alminnelig inntekt før skatt, renter og avskrivninger. Grunnlaget er en skattemessig tilnærming til det regnskapsmessige resultatmålet EBITDA (resultat før rentekostnader, skatt og avskrivninger). Et alternativ til å knytte rentebegrensningen til EBITDA, kan være å ta utgangspunkt i driftsresultatet, EBIT (resultat før renter og skatt). EBIT er, i motsetning til EBITDA, redusert med avskrivninger på selskapets eiendeler. *Utvalgets flertall* drøfter i det følgende om en resultatbasert regel bør baseres på EBITDA eller EBIT.

Både EBIT og EBITDA er regnskapsmessige nøkkeltall. Begrepene benyttes nedenfor som forklinger for skattemessig resultat (dvs. alminnelig inntekt) før renter, skatt og eventuelt skattemessige avskrivninger.

For et selskap som ikke har avskrivninger, vil begrensingsregler basert på EBIT og EBITDA gi samme fradragsramme. For et selskap med store avskrivninger, vil imidlertid valget av beregningsgrunnlag kunne ha stor betydning. De fleste land som har innført resultatbaserte rentebegrensingsregler, har valgt å benytte EBITDA. Danmark, som har flere regler, benytter imidlertid EBIT i sin resultatbaserte regel. Det svenske utvalget som vurderte selskapsskatten, Företags-skattekommitén, SOU 2014:40, hadde også en EBIT-regel som alternativt forslag til en fullstendig avskjæring av netto rentefradrag.

Grunnen til at den norske rentebegrensingsregelen er basert på EBITDA, er at EBITDA kan ses på som en tilnærming til et selskaps kontantstrøm. Kontantstrømmen er en god indikator for *gjeldsbetjenings evnen* til selskapet, og dermed om selskapet kunne ha fått det samme lånet i markedet. Etter at et selskap har kjøpt et driftsmiddel, er ikke avskrivningene på driftsmidlet en kontantutgift for selskapet. Avskrivningene påvirker med andre ord ikke kontantstrømmen i selskapet, og dermed heller ikke selskapets evne til å betjene gjeld. Et frittstående selskap kan ikke over tid ha rentekostnader som overstiger gjeldsbetjenings evnen. En høy rentebelastning sammenlignet med EBITDA kan derfor indikere at fradragene ikke er markedsmessige, enten ved at rentesatsen er for høy eller at gjeldsgraden overstiger selskapets lånekapasitet. EBITDA er derfor egnet til å skille ut renter som ligger utenfor armlengdeprinsippet.

Når fradragsrammen baseres på EBITDA, vil selskap med en høy avskrivningssats på driftsmidlene få høyere fradragsramme enn selskap med driftsmidler med lavere eller ingen avskrivning. Dersom dette ikke reflekterer de reelle finansieringskostnadene eller kapitalkostnadene, kan det virke vridende på investeringene. Det vises til vedlegg 2 til kapittel 5 som viser hvordan en EBITDA-begrensning påvirker kapitalkostnaden for en gjeldsfinansiert investering. Regelen vil virke strengere ved investeringer i kapital som har lang levetid og dermed lave eller ingen avskrivninger, enn for investeringer med høye avskrivninger. Velger man i stedet en EBIT-modell, vil dette kunne unngås. Utvalgets flertall mener derfor at en resultatbasert fradragsbegrensning bør baseres på EBIT framfor EBITDA.

### 8.4.2 Fradragsbegrensningens ramme

Hva som kan karakteriseres som markedsmessig rentebelastning, vil variere fra selskap til selskap. Fradragsbegrensningens ramme må derfor til en

viss grad baseres på mer overordnede vurderinger av hva som samlet sett utgjør en markedsmessig rentebelastning. Med mindre det innføres en svært streng begrensning, vil en sjablongregel som skal begrense både interne og eksterne renter, fortsatt tillate overskuddsflytting i noen selskap, mens andre selskap kan få avskåret fradrag for reelle rentekostnader, jf. figur 8.1.

I andre land er rammen for tillatt netto rentefradrag satt mellom 25 og 30 pst. av skattemessig EBITDA. Danmark avskjærer rentekostnader som overstiger 80 pst. av EBIT, men har også to andre sjablongregler som bidrar til å redusere rommet for overskuddsflytting.

Företagsskattekommittén (SOU 2014:40) har i sitt alternative forslag foreslått å avskjære netto rentekostnader som overstiger 20 pst. av EBIT. Företagsskattekommitténs begrunnelse for begrensningen er delvis å oppnå større likebehandling av gjeld og egenkapital. Forslaget er derfor, i motsetning til de fleste eksisterende resultatbaserte regler, ikke motivert ut fra hva som anses som markedsmessig gjelds- eller rentebelastning.

Dersom en antar at avkastningen av egenkapital og gjeld er lik, vil en begrensning basert på EBIT angi en fast gjeldsgrad. (Hvis for eksempel egenkapitalavkastningen på et prosjekt er 10 pst. og lånerenten er på 10 pst., vil en begrensning på 50 pst. av EBIT innebære at rentefradraget avkortes dersom gjeldsandelen overstiger 50 pst.). Det er altså en viss sammenheng mellom ramme og gjeldsgrad hvis EBIT anvendes som resultatgrunnlag. Normalt vil imidlertid lånerenten over tid være lavere enn egenkapitalavkastningen. En kan derfor gå ut fra at en fradragbegrensning som avkorter rentekostnader til 50 pst. av EBIT, tillater en gjeldsandel som overstiger 50 pst. Hvor stor gjeldsandel begrensningen tillater, vil avhenge av forholdet mellom lånerente og egenkapitalavkastningen.

En for stor fradragssamme innebærer at begrensningsregelen ikke er særlig effektiv for å hindre overskuddsflytting gjennom tilpassede rentefradrag. På den annen side vil en liten fradragssamme avkorte rentefradraget for selskap som har en forretningsmessig begrunnelse for høye rentekostnader. Den skattemessige favoriseringen av gjeld bidrar imidlertid til at gjeldsandelen også i uavhengige selskap er høyere enn den ellers ville ha vært. En tilleggseffekt av begrensningsregelen vil derfor være at alle selskap som blir rammet av regelen, også selskap som ikke har mulighet til å utøve overskuddsflytting, får redusert motiv til gjeldsfinansiering.

En liten fradragssamme kan imidlertid virke negativt på investeringsinsentivene også for selskap som ikke har mulighet til overskuddsflytting ved at det øker kostnadene ved gjeldsfinansiering. En liten fradragssamme vil også medføre en likviditetsutfordring for selskap som får avkortet fradraget for reelle rentekostnader. Renter på investeringer må betales uavhengig av om det gis fradrag eller ikke. Det kan særlig være en utfordring for oppstartsselskap eller andre prosjekter med store svingninger i inntjeningen. På den annen side vil selskapene over tid nyte godt av redusert skattesats.

*Utvalgets flertall* legger vekt på at fradragbegrensningen skal være et effektivt tiltak mot overskuddsflytting. For å ramme en større andel av overskuddsflyttingen foreslår flertallet at rammen settes lavere enn det som normalt kan karakteriseres som maksimal markedsmessig rentebelastning.

Utvalgets flertall mener en ramme på 45 pst. av EBIT er en god avveining mellom ulike hensyn. Provenymessig tilsvarer dette alt annet likt en begrensning på om lag 25 pst. av EBITDA.

### 8.4.3 Terskelbeløp

Administrative hensyn kan tale for at mindre selskap unntas fra regelverket. En resultatbasert fradragbegrensning kan være krevende å forholde seg til for mindre selskap. Et terskelbeløp vil redusere de administrative byrdene både for skattyter og skattemyndighetene.

I utgangspunktet kan overskuddsflytting foregå både i store og små selskap. Det antas likevel å være mest utbredt i store selskap. For det første er det mer sannsynlig at større selskap har en tilknytning til utlandet eller til andre lavskatteregimer. For det andre er det ikke urimelig å anta at overskuddsflytting innebærer en del transaksjonskostnader, for eksempel til juridisk bistand, opprettelse av selskap mv.

En ulempe med terskelbeløp er at det gir sterke insentiver til å tilpasse seg under terskelen. Videre gir det svært høy marginalsatt på investeringer som bringer selskapet over terskelen fordi selskapet får avkortet rentefradraget for alle investeringer. Disse effektene får større betydning jo strengere fradragbegrensningen er. Det kan tale for at terskelen i stedet gjøres om til et bunnbeløp slik at regelen kun gjelder rentekostnader utover et visst beløp. Et bunnbeløp vil imidlertid på sin side gi et ekstra rom for fradrag for selskap som driver overskuddsflytting, og er slik sett vanskelig å begrunne.

I dag gjelder det et terskelbeløp på 5 mill. kroner i samlede netto rentekostnader for at et selskap skal omfattes av rentebegrensingsregelen. For selskap med netto rentekostnader over terskelen gjelder regelen fullt ut, det vil si også for de første 5 mill. kroner i netto rentekostnader. Terskelbeløpet gjelder per selskap, også for selskap som inngår i skattekonsern. Det betyr at et skattekonsern med høye netto rentekostnader i teorien kan unngå begrensningen ved å spre rentekostnadene på flere selskap. For skattekonsern med svært høye rentekostnader antas dette å være lite hensiktsmessig, fordi de vil måtte spre rentekostnadene på svært mange selskap for å komme under terskelen. Ved en strengere begrensning vil imidlertid terskelbeløpet få økt betydning ettersom det kan bli attraktivt å fisjonere selskap for å beholde rentefradrag.

I en fradragsbegrensning som er rettet mot overskuddsflytting, kan det virke logisk å legge begrensningen på skattekonsernnivå. Når den norske selskapsskatten ikke bygger på konsernbeskatning, er det på den annen side nærliggende å legge rentefradragsbegrensningen på selskapsnivå. Dette er også slik regelen praktiseres i dag.

Etter en samlet vurdering foreslår *utvalgets flertall* at terskelbeløpet settes til 1 mill. kroner på selskapsnivå.

#### 8.4.4 Utvalgets vurderinger

*Utvalgets flertall* mener at EBITDA isolert sett er et bedre bilde av et selskaps gjeldsbetjeningsevne enn EBIT. En rentebegrensingsregel basert på EBITDA kan derfor bedre identifisere renter og lån som ligger utenfor et selskaps lånekapasitet. En begrensning basert på EBITDA innebærer imidlertid at fradragsrammen blir høyere for driftsmidler som avskrives raskt enn driftsmidler som avskrives over lang tid. En EBITDA-regel vil derfor kunne motivere selskap som begrenses av regelen, til å vri investeringene mot driftsmidler med høye avskrivningssatser. Etter flertallets syn bør derfor en resultatbasert fradragsbegrensning baseres på EBIT framfor EBITDA.

Ved valg av fradragsramme har utvalgets flertall lagt vekt på at fradragsbegrensningen skal være mer effektiv mot overskuddsflytting enn dagens regel. En liten fradragsramme fører samtidig til at flere selskap som ikke har mulighet til overskuddsflytting, blir truffet av begrensningen. Dette vil påvirke investeringsinsentivene negativt. Utvalgets flertall viser til at forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital har uheldige virkninger utover overskuddsflytting. En innstramming i

rentefradraget muliggjør videre en større reduksjon i selskapsskattesatsen. Etter flertallets syn utvider dette rommet for skjønn ved fastsetting av fradragsrammen. Utvalgets flertall mener at en ramme på 45 pst. av EBIT er en rimelig avveining mellom ulike hensyn.

Utvalgets flertall foreslår videre å redusere terskelbeløpet for å anvende rentebegrensingsregelen fra 5 mill. kroner til 1 mill. kroner per selskap. Dette vil være tilstrekkelig for å unnta en stor andel selskap fra begrensningen.

#### 8.4.5 Økonomiske virkninger

Ved å fastsette fradragsrammen til 45 pst. av EBIT med et terskelbeløp på 1 mill. kroner per selskap, anslås det at provenyet blir om lag 2,4 mrd. kroner høyere enn gjeldende regel for 2014. Samlet utgjør provenyet fra den foreslåtte rentebegrensingsregelen om lag 1/3 av en regel som hadde begrenset alle netto rentekostnader.

For selskap som får rentefradraget sitt begrenset, kan kapitalkostnaden på marginen øke betydelig. Den effektive marginale skattesatsen vil være null med gjeldsfinansiering uten rentebegrensning og avskrivningssatser som gjenspeiler nominelt verdifall. Ved rentebegrensning tilsvarende 45 pst. av EBIT, vil den effektive marginale skattesatsen øke til 19,6 pst. for gjeldsfinansierte investeringer. Kapitalkostnaden vil dermed bli økt med 24,4 pst. (beregnet ved  $1/(1-0,196)$ ).

Den effektive marginale skattesatsen i et skattesystem med korrekt utformede avskrivningsregler og en skattesats på 20 pst., kan beregnes til 19,8 pst. gitt finansiering med halvparten gjeld og halvparten egenkapital for selskap som ikke berøres av rentebegrensningen. For de som kommer inn under regelen, vil gjennomsnittlig effektiv marginal skattesats øke til 27,0 pst. For økonomien samlet må det korrigeres for at bare deler av rentefradraget begrenses.

En regel som hovedsakelig rammer overskuddsflytting, vil imidlertid ha en positiv effekt på samlet avkastning av investeringene som følge av likere konkurransevilkår mellom selskap med og uten mulighet til overskuddsflytting. Det vises til kapittel 13 for en nærmere omtale av økonomiske virkninger av utvalgets forslag.

### 8.5 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

*Utvalgets flertall* viser til at måten armlengdeprinsippet praktiseres på i låneforhold, kan medføre at

selskap i et interessellesskap får fradrag for renter på gjeld opp til det selskapet kunne ha betjent dersom det var et frittstående selskap. I mange tilfeller vil imidlertid et uavhengig selskap ikke utnytte sin maksimale lånekapasitet. Dagens regler gjør det derfor mulig for flernasjonale foretak på lovlig måte å flytte overskudd ut av Norge gjennom rentefradraget, sammenlignet med hva selskapet *ville* tatt opp i lån dersom det var frittstående. Dette gir disse en betydelig fordel sammenlignet med frittstående selskap. Tilsvarende gjelder for eiere som kommuner og stiftelser, som ikke er skattepliktige for renteinntekter.

En global tilnærming, der en tar utgangspunkt i et konserns faktiske, eksterne rentekostnader, vil gi en strammere regel og i teorien fjerne mulighetene til å flytte skattbart overskudd ut av Norge gjennom rentefradraget. Dersom alle land innførte en global regel, ville flernasjonale konsern samlet sett ikke fått fradrag for mer enn sine faktiske kostnader til uavhengige parter (eksterne renter). En slik praktisering av armlengdeprinsippet ville antageligvis gitt en stor reduksjon i rentefradraget for konsernselskap i høyskatteland. Videre ville det bidratt til likere konkurransevilkår mellom uavhengige selskap og flernasjonale konsern. Utvalgets flertall antar imidlertid at en internasjonal enighet om en global regel i beste fall ligger langt fram. Hvis Norge skulle innføre en slik regel på egen hånd, ville det oppstå mange særlige spørsmål som gjør bestemmelsen krevende å håndheve.

Utvalgets flertall anbefaler i stedet å videreføre en resultatbasert sjablongregel mot overskuddsflytting.

Dagens regel begrenser bare fradrag for gjeld til nærstående part (interne renter). Som utvalgets flertall har pekt på, kan overskuddsflytting også skje gjennom renter betalt til en uavhengig långiver (eksterne renter). Utvalgets flertall foreslår derfor at alle renter, også renter betalt til uavhengige långivere, skal avskjæres i rentebegrensningen.

Utvalgets flertall foreslår videre å stramme inn regelen slik at den avskjærer en større andel av rentefradragene som skyldes overskuddsflytting. Det foreslås en fradragsramme på 45 pst. av EBIT. Å avskjære renter også på lån til uavhengige, samtidig som rammen gjøres strammere, vil medføre at regelen vil avskjære rentefradrag også for selskap som ikke har muligheter til overskuddsflytting. Utvalgets flertall mener at hensynet til en effektiv regel mot overskuddsflytting er viktigere enn å skjerme enkelte høyt belånte selskap. Utvalgets flertall viser til at gjeld allerede er favorisert

på selskapets hånd. Selskap som rammes av begrensningen vil få reduserte motiver til gjeldsfavorisering. Dette kan påvirke investeringsintensivene for disse selskapene i negativ retning, men vil også kunne bidra til å redusere potensielle uheldige sider ved gjeldsfavoriseringen.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* viser til at det som nevnt i kapittel 5 ved utformingen av den norske selskapsbeskatningen har vært lagt stor vekt på nøytralitet og effektiv ressursbruk. Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier blant annet at det skattemessige resultatet bør sammenfalle med faktisk økonomisk resultat. Det er et grunnleggende prinsipp i den norske selskapsbeskatningen at skattemessig overskudd bør være mest mulig likt reelt overskudd.

Armlengdeprinsippet er det bærende prinsippet for prising av transaksjoner mellom nærstående parter, både i Norge og i andre land. Armlengdeprinsippet bygger på en analyse av hver enkelt transaksjon. Formålet er at skattegrunnlaget fordeles mellom partene på en måte som samsvarer med økonomiske realiteter, under hensyn til fordeling av funksjoner, risiko og eiendeler mellom partene i transaksjonen.

Armlengdeprinsippet skal derfor i utgangspunktet ivareta det grunnleggende prinsippet at skattemessig overskudd bør være mest mulig likt reelt overskudd. Dette vil også gjelde ved låne- og transaksjoner mellom nærstående parter.

Det er videre riktig at i det norske skattesystemet behandles gjeld og egenkapital ulikt på *selskapets* hånd. Finansieringskostnadene er fradragsberettiget ved gjeldsfinansiering (renter), men ikke ved egenkapitalfinansiering. Begrunnelsen for at gjeldsrenter er fradragsberettiget i alminnelig inntekt er at de er en betalbar kostnad for selskapet, i motsetning til investors kostnad ved å binde egenkapital.

For norske aksjonærer vil denne forskjellen oppveies gjennom en motsvarende forskjell i beskatning på aksjonær og kreditors hånd. Renteinntekter er skattepliktige fra første krone med samme skattesats som den renteutgiften er fradragsberettiget i. Eierinntekter er skattefrie hvis kreditor er en enhet som omfattes av fritaksmetoden. For personer som omfattes av aksjonærmodellen er eierinntekter skattefrie innenfor skjeringsfradraget.

For kreditorer og aksjonærer som ikke er hjemmehørende i Norge vil beskatningen av eierinntekter og renter avhenge av beskatningen i vedkommendes hjemland. Mange land følger imidlertid et lignende system for skatlegging av renteinntekter og eierinntekter som Norge ved at



renteinntekter generelt sett er skattepliktig, mens eierinntekter er skattefrie innenfor selskapssektoren og skattepliktige innenfor personsektoren. For utenlandske skattytere innenfor selskapssektoren vil det i slike tilfeller kunne være en mer gunstig beskatning av gjeld hvis skattesatsen for skattleggingen av renteinntekter er lavere enn den norske selskapsskattesatsen. Situasjonen vil være motsatt hvis den norske selskapsskattesatsen er lavere enn skattesatsen for skattleggingen av renteinntekter i det aktuelle landet. For personlige utenlandske skattytere vil det være en mer gunstig beskatning av gjeld hvis skattesatsen for skattleggingen av renteinntekter er lavere enn den samlede beskatningen av selskapsoverskudd og beskatningen av eierinntekten.

Disse forholdene vil også gjelde for norske skattytere som investerer i utlandet. Hvis det utenlandske selskapet får fradrag for renter i en høyere skattesats enn den norske, vil skattesystemene også her favorisere gjeldsfinansiering. I slike tilfeller vil en konsekvens kunne være at skatteproveny flyttes fra utlandet til Norge. Den reduksjonen i selskapsskattesatsen i Norge som utvalget foreslår vil dermed medføre endringer i hvilke situasjoner det vil være skattemessig gunstig å finansiere investeringer i Norge og utlandet med gjeld eller egenkapital.

Den ulike skattemessige behandlingen av gjeld og egenkapital har medført at flere hevder at dagens skattesystem, på generelt grunnlag, favoriserer bruk av gjeld framfor egenkapital. Begrunnelsen for dette synet er nærmere beskrevet i punkt 4.4. Argumentasjonen bygger blant annet på en perfekt kapitalmobilitet som, selv i en åpen økonomi som den norske, kun i en viss utstrekning vil foreligge i realiteten. I tillegg vil det være en rekke andre forhold enn det skattemessige som spiller inn ved valg av om en investering skal finansieres med gjeld eller egenkapital. Det at forskjeller i beskatningen virker inn på avkastningskravet etter skatt er heller ikke unikt for kapital, og vil også gjelde for alle andre transaksjonstyper.

Etter dette medlems syn er det svært viktig at armlengdeprinsippet beholdes som det bærende prinsippet for prising av transaksjoner mellom nærstående parter, jf. også utvalgets drøftelse av dette i avsnitt 7.2. Det er imidlertid på det rene at armlengdeprinsippet i noen situasjoner kan være krevende å anvende, både for skattemyndighetene og for skattytere. Som utvalgets flertall også nevner kan det derfor være grunn til, på visse områder, å vurdere sjablongregler som en skjønnsmessig operasjonalisering av armlengde-

prinsippet. Dette gjelder også for lånetransaksjoner.

Et viktig moment ved utformingen av en slik sjablongregel er at den må gjøre det *enklere* for skattytere og skattemyndighetene å komme til hva som er den riktige prisingen av en lånetransaksjon som skjer mellom nærstående. Hvis den ikke gjør det, så faller hovedargumentet for en sjablongregel bort. Dette hensynet tilsier både at selve reglen bør være enkel å anvende, og at den får anvendelse på et begrenset antall tilfeller. Det er også en sammenheng mellom disse to forholdene ved at desto enklere en regel er å anvende, desto flere tilfeller bør det aksepteres at den omfatter. På motsatt måte bør en mer komplisert sjablongregel begrenses til et mindre antall tilfeller.

Selv om den nåværende norske sjablongregelen for rentefradrag ved første øyekast kan virke enkel, vil man ved nærmere vurdering raskt se at den er komplisert å anvende. Dette gjelder blant annet fastsettelsen av skattemessig EBITDA, hvordan foreta samordning i konsernforhold, fram- og tilbakeføring av avkortede rentefradrag og bruken av regelen for deltakerlignede selskap. Det er dermed ikke åpenbart at den nåværende regelen vil gi noen særlig forenkling for skattyterne og skattemyndighetene i forhold til kun å anvende armlengdeprinsippet.

Selv om sjablongregelen for rentefradrag allerede er komplisert, så har man ikke funnet fram til en praktikabel måte for å unngå at reglene bryter med symmetriprinsippet. I det norske skattesystemet er hensynet til symmetri et gjennomgående prinsipp. Asymmetrisk behandling av inntekter og utgifter virker generelt uheldig på investeringsinsentivene. Dette skulle tilsi at dersom fradrag for rentekostnader avskjæres, bør derfor heller ikke renteinntekter inngå i skattegrunnlaget (eller, for en personlig skattyter, ikke undergis ekstra beskatning). Det er imidlertid administrativt krevende, men ikke umulig, å gjennomføre et system hvor kreditor bare beskattes for renteinntekter i den grad debitor får fradrag for rentekostnaden. Det å innføre en slik ordning vil antagelig også ha en usikker side mot EØS-retten.

De negative konsekvensene av den nåværende norske sjablongregelen for rentefradrag går imidlertid lenger enn brudd på symmetriprinsippet. Slik regelen er utformet vil skattytere som går med underskudd, eller har skattemessig underskudd til framføring fra tidligere år som overstiger årets overskudd, kunne komme i en situasjon hvor rentefradragsbegrensingen medfører at selskapet må betale skatt. Dette vil også kunne bli situasjonen i

konsernforhold hvor konsernet som sådant går med underskudd.

Ved vurderingen av å innføre en markedsmessig sjablongregel, og ved utformingen av en eventuell sjablongregel, er det således viktig å ta hensyn til at regelen vil ha begrenset treffsikkerhet, vil medføre en viss dobbeltbeskatning og innebære administrative kostnader både for skattyter og skattemyndighetene. Det må således foretas en avveining mellom hvor mange uønskede situasjoner man vil at regelen skal treffe kontra hvor mange ønskede tilfeller man vil at regelen ikke skal treffe. Når det gjelder lånetransaksjoner vil avveiningen konkret gå mellom hvor stor andel av overskuddsflyttingen som ønskes rammet og hvor stor andel reelle rentekostnader som aksepteres avskåret.

Det at en sjablongregel vil ha begrenset treffsikkerhet, vil medføre en viss dobbeltbeskatning og innebære administrative kostnader både for skattyter og skattemyndighetene, betyr etter dette medlems mening at det er tvilsomt om man oppnår de fordeler en sjablongregel er ment å gi på dette området. Hvis man likevel skulle komme til at det er grunn til å ha en sjablongregel på rentefradrag, bør de samme forholdene ha betydning for hvor streng og omfattende en sjablongregel skal være. En sjablongregel bør utformes slik at den treffer de fleste tilfellene som man ønsker å treffe men ikke tilfeller man ikke ønsker å ramme. Det er således bedre at man utformer regelen slik at eksempelvis 80 pst. av de uønskede tilfellene rammes og ingen av de ønskede, i stedet for å utforme regler hvor 100 pst. av de uønskede tilfellene rammes og 20 pst. av de ønskede. Slik sett bør man akseptere at det er noen av tilfellene som ikke blir truffet.

De uønskede konsekvensene av en sjablongregel kan som nevnt begrenses ved at reglene gis anvendelse på et mindre antall tilfeller. Dette er også begrunnelsen for hvorfor det er innført et terskelbeløp på 5 mill. kroner før rentefradragsbegrensningsregelen får anvendelse. Utvalgets flertall legger til grunn at denne bør senkes til 1 mill. kroner. Dette medlem er uenig i dette, og mener at terskelbeløpet snarere må økes. Som drøftelsen over viser er den nåværende sjablongregelen komplisert å anvende og kan ha en rekke uønskede virkninger. Regelen bør derfor kun få anvendelse på et begrenset antall tilfeller. Skattdirektoratet foreslo i sin høringsuttalelse ved innføring av regelen at terskelbeløpet skulle settes til 10 mill. kroner, og dette medlem synes direktoratets synspunkter her har mye for seg.

Ved valg av en eventuell sjablongregel er dette medlem enig med utvalgets flertall i valget av en resultatbasert regel. Dette medlem synes også at det er gode grunner for at denne burde baseres på skattemessig EBIT.

Fordi sjablongregelen etter dette medlems syn bør være en operasjonalisering av armlengdeprinsippet, mener dette medlem imidlertid at den utelukkende kan anvendes på transaksjoner mellom nærstående eller i transaksjoner hvor et nærstående forhold har påvirket en transaksjon mellom uavhengige parter (for eksempel back-to-back tilfellene som den nåværende regelen fanger opp). Det bør derfor fortsatt være slik at et selskap skal få fullt fradrag for renter på ekstern gjeld som selskapet har fått på egne ben fordi dette per definisjon vil være i tråd med armlengdeprinsippet.

Dette medlem er for øvrig også skeptisk til å innføre regler som skal simulere hva et selskap ville, og ikke kunne, ha lånt (sett bort fra skattemessig hensyn). En slik simulering vil være meget komplisert, vanskelig og ressurskrevende, og vil bety at skattemyndighetene vil settes i en situasjon hvor de i stor utstrekning kan overprøve skattyters forretningsmessige vurderinger. Dette vil være meget uheldig.

#### Referanser

- Buettner, T., Overesch, M., Schreiber U. og Wamser G., (2008) *The Impact of Thin Capitalization Rules on Multinationals' Financing and Investment Decisions*, Discussion Paper, Series 1: Economic Studies No 03/2008, Deutsche Bundesbank Eurosystem, Frankfurt
- Burnett, Chloe (2014) «Intra-Group Debt at the Crossroads: Stand-Alone versus Worldwide Approach», *World Tax Journal*, February, p. 40-76.
- De Nerée tot Babberich, Nicolas (2009), «The Thin-Capitalisation Rules and Multinationals' Financing and Investment Decisions – Experience from Dutch Legislation», Master Thesis 267174, Erasmus University Rotterdam
- US Department of Treasury (2007) «Report to the Congress on Earnings Stripping, Transfer Pricing and US Income Tax Treaties», Washington DC, November.
- Haufler, A. og M. Runkel (2008) «Firm's Financial Choices and Thin Capitalization Rules under Corporate Tax Competition», CESifo Working Paper No. 2429

- Huizinga, Laeven og Nicodeme, G. (2008) «Capital Structure and International Debt Shifting», *Journal of Financial Economics* 88 (2008) 80-118
- Marris, O. og Weber, D. (ed.), (2012), *Tax Treatment of Interest for Corporations*, IBFD
- Møen, Schindler, Schjelderup og Tropina (2011); «International Debt Shifting: Do Multinationals Shift Internal or External Debt?», Working Paper Series 2011-40, University of Konstanz.
- Blouin, J., Huizinga, H., Laeven L. og Nicodéme, G. (2013): «Thin Capitalization Rules and Multinational Firm Capital Structure», Working Papers 1323, Oxford University Centre for Business Taxation.
- OECD(2012) «Thin Capitalisation Legislation, A background paper for country administrations».
- Von Brocke, K. og E.Perez (2009), «Group Financing: From Thin Capitalization to Interest Deduction Limitation Rules», *International Transfer Pricing Journal*, 29-35.
- Webber, Stuart (2010): «Thin Capitalization and Interest Deduction Regulations», Copenhagen Research Group on International Taxation, Discussion paper no. 8.

## Kapittel 9

# Beskatning av finanssektoren

### 9.1 Innledning

---

Utvalget har sett nærmere på utvalgte problemstillinger knyttet til beskatning av tradisjonell bank- og forsikringsvirksomhet («finanssektoren»). Utvalget har ikke særskilt vurdert andre typer finansielle tjenester, som verdipapirhandel og fondsforvaltning. Heller ikke spørsmål knyttet til skattlegging av pensjon mv. er vurdert nærmere. «Beskatning» omfatter i denne sammenheng både direkte og indirekte skatter, samt tiltak i bank- og forsikringslovgivningen som pålegger selskapene en innbetalingsplikt eller lignende.

Betydningen av skattesystemet har vært et tema i den internasjonale debatten om regulering av finanssektoren. Også i Norge har skattesystemets betydning for atferden i finansmarkedet fått oppmerksomhet, jf. blant annet NOU 2011: 1 Bedre rustet mot finanskriser. Problemstillinger knyttet til skatte- og avgiftssystemet og finansiell stabilitet er drøftet i punkt 9.2.

Finanssektoren er i likhet med de fleste andre næringer omfattet av ordinær selskapsskatt på overskudd. Skatteloven inneholder imidlertid enkelte særregler for finansinstitusjoner, blant annet for fondsavsetninger i forsikringsselskap og tapsavsetninger i banker. Reglene om begrenning av rentekostnader i interessefelleskap omfatter ikke finansinstitusjoner. Skattlegging av banker og forsikringsselskap er nærmere omtalt i punkt 9.3.

I merverdiavgiften er det forskjell mellom finanssektoren og andre næringer ved at de fleste finansielle tjenester er unntatt fra merverdiavgift. Det innebærer at finansinstitusjoner ikke ilegges avgift på en hoveddel av sine inntekter, men får heller ikke fradrag for avgift som inngår i de tilhørende kostnadene. Merverdiavgiften er nærmere omtalt i punkt 9.4.

### 9.2 Virkning av skattesystemet på finansiell stabilitet

---

#### 9.2.1 Virkningen av gjeldsfavoriseringen på finansiell stabilitet

Isolert sett favoriserer den norske selskapsskatten gjeldsfinansiering på selskapets hånd ved at gjeldsrenter er fradragsberettiget, mens egenkapitalkostnaden ikke kan trekkes fra. Favoriseringen av gjeld i selskapsskatten er forsøkt utlignet ved en motsvarende skjevhet i personbeskatningen gjennom aksjonærmodellen (skatt på renteinntekter og skattefri avkastning på egenkapital opptil en risikofri rente). I en åpen økonomi vil det generelt ikke være mulig å kompensere fullt ut for favoriseringen av gjeld på selskapets hånd gjennom beskatningen av norske personlige investorer. Det er imidlertid grunn til å tro at den motsvarende favoriseringen av egenkapital på personlig hånd delvis vil utligne favoriseringen av gjeld, særlig for investeringer som av ulike grunner må finansieres med norsk egenkapital. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.

I den grad gjeldsfavoriseringen i selskapsskatten isolert sett påvirker gjeldsgraden i selskapssektoren, kan det gjøre økonomien mer sårbar. Selskap med høy gjeldsgrad vil ha dårligere evne til å bære en nedgangskonjunktur enn selskap med solid egenkapitalfinansiering. Høy gjeldsgrad vil derfor øke konkursrisikoen som igjen vil kunne påvirke både sysselsetting og finansiell stabilitet. Flere internasjonale studier finner tydelige tegn på at gjeldsfavoriseringen i selskapsbeskatningen fører til høyere gjeldsgrad enn i en situasjon uten skatt, jf. se for eksempel De Mooij (2011). En eventuell økt gjeldsgrad i selskap kan ha særlige uheldige virkninger i finanssektoren. Der vil en for høy gjeldsgrad ikke bare utgjøre en risiko for selskapet selv, men for det finansielle systemet som helhet (negativ ekstern effekt). Dersom en bank går konkurs eller får betalingsproblemer, særlig hvis det er en større eller

ledende bank, kan det svekke tilliten til det finansielle systemet mer generelt.

Det internasjonale pengefondet (IMF) har pekt på at favorisering av gjeld er uheldig ut fra målet om finansiell stabilitet. Gjeldsfavoriseringen i selskapsskatten er imidlertid ikke utpekt som en sentral årsak til finanskrisen (De Mooij, 2011). Keen og De Mooij (2012) finner også at skattesystemene påvirker finansieringsbeslutningene for de fleste banker og ikke-finansielle foretak, men dette gjelder imidlertid ikke for de største, systemviktige bankene. Resultatet antyder at endringer i skattesystemet i den hensikt å endre kapitalstrukturen vil være et relativt lite effektivt tiltak overfor de største bankene.

I tråd med forskning på området er det neppe grunn til å tro at gjeldsfavoriseringen gjennom skattesystemet har vært en viktig årsak til finansiell ustabilitet. Utvalget mener derfor at hensynet til solide finansinstitusjoner og finansiell stabilitet i første rekke må ivaretas av finansmarkedsreguleringen og tilsyn. Endringer i selskapsskatten vil neppe være like målrettet for å ivareta hensynet til finansiell stabilitet.

### 9.2.2 Forholdet mellom regulatoriske krav og skatt

I etterkant av finanskrisen ble det nedsatt et utvalg for å vurdere det norske finansmarkedet i lys av den internasjonale finanskrisen. Finanskriseutvalget (NOU 2011: 1) påpekte at det kan oppstå betydelige negative eksternaliteter fra aktivitet i finanssektoren. Dette er særlig knyttet til enkeltaktørenes bidrag til oppbygging av risiko i finanssystemet og økonomien. Dersom denne samfunnsøkonomiske kostnaden ikke internaliseres i den bedriftsøkonomiske kostnaden, vil ikke de ulike aktørenes bidrag til kriserisikoen bli reflektert i markedsprisene. Det kan da være fare for at sektoren blir for stor, eller at det blir tatt for høy risiko. Problemet kan bli forsterket av at store enkeltaktører kan sies å ha en implisitt statsgaranti («too big to fail»). Bakgrunnen er at slike finansinstitusjoner kan bli ansett som systemviktige for finanssektoren i det aktuelle landet, og dermed for store og viktige til at myndighetene kan tillate at de går over ende. Det kan dermed ligge en forventning om at staten vil komme til unnsetning dersom de trues av konkurs.

De største aktørene kan i så fall i praksis få en form for subsidie som gjør det lønnsomt å ta høyere risiko.

Avviket mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og privatøkonomisk lønnsomhet kan korrigeres for eksempel gjennom direkte reguleringer som forbud, påbud og krav, eller gjennom skatte- og avgiftssystemet. Et av formålene med de internasjonale bankreguleringsreformene etter finanskrisen er å bidra til at de regulatoriske kravene til banker mv. bedre gjenspeiler de potensielle skadevirkningene sektoren kan påføre økonomien. Etter hvert som regelverksendringene tar til å virke, kan altså avviket mellom de samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kostnadene bli redusert. Strengere soliditets- og likviditetskrav vil kunne gjøre institusjonene mer robuste mot forstyrrelser, bedre forholdet mellom risiko og egenkapital og redusere faren for kriser. Dette kan bøte på problemet med den implisitte statsgarantien og atferdsrisiko.

Finanskriseutvalget foreslo i tillegg at norske finansinstitusjoner bør ilegges en stabilitetsavgift basert på institusjonenes gjeld utover egenkapital og sikrede innskudd, og som reflekterer eventuelle forventninger hos kreditorer om at deres risiko er redusert som følge av sannsynligheten for statlig inngripen. I Meld. St. 24 (2011–2012) viste Finansdepartementet til at formålet med en eventuell stabilitetsavgift ville være å fremme finansiell stabilitet og redusere sannsynligheten for redningsaksjoner i finanssektoren. Det ble påpekt at mye av finansmarkedsreguleringen og tilsynet med finansmarkedene allerede har et lignende formål. Etter en samlet vurdering kom Finansdepartementet til at en ikke burde gå videre med forslag om en egen, ny stabilitetsavgift. Det ble særlig lagt vekt på at viktige deler av finansmarkedsreguleringen er i endring, og at det var for tidlig å si om reguleringen må suppleres med nye virkemidler.

Videre virker avgiften til Bankenes sikringsfond etter endringer fra 2013 som en stabilitetsavgift, jf. boks 9.1. Incentivene og betalingen til fondet synes nå å være om lag på linje med stabilitetsavgifter og bankavgifter i andre europeiske land. Inntektene av avgiften blir, i motsetning til andre norske avgifter som korrigerer negative eksterne effekter, ikke tilført statskassen.

### Boks 9.1 Avgiften til Bankenes sikringsfond

Banker som er medlem i den norske innskuddsgarantiordningen, betaler en «avgift» til Bankenes sikringsfond basert på den enkelte banks kundeinnskudd, virksomhetsomfang (risikovektede eiendeler) og kapitaldekning. Fondet er et eget rettssubjekt fritatt fra alminnelig skatteplikt. Ingen av medlemmene har eiendomsrett til noen del av fondet. Innbetalte midler og avkastning på fondets investeringer kan derfor ikke tilbakeføres til medlemmene ved utmelding eller lignende. Avgiften kommer til fradrag på bankens hånd, tilsvarende den skattemessige behandlingen av særavgifter.

Bankenes sikringsfond har et styre med fem medlemmer valgt av generalforsamlingen og ett medlem fra henholdsvis Norges Bank og Finanstilsynet. Bankens sikringsfond er opprettet i medhold av banksikringsloven, som blant annet også angir fondets forpliktelser og organisering. Banksikringsloven hjemler også garantiordninger for forsikringsselskapene. Medlemskap er obligatorisk for banker med hovedkontor i Norge, mens norske filialer av utenlandske banker har mulighet til å bli medlem.

Innskuddsgarantien er betydelig, og fondets myndighet og forpliktelser går lenger enn å være innskuddsgarantist. Dessuten gir avgiftsutformingen bankene et visst insentiv til å opptre forsiktig. Den norske innskuddsgarantiordningen dekker innskudd på inntil 2 mill. kroner per innskyter per bank. Nivået på innskuddsgarantien er høyere enn i andre EØS-land, og fondet har større beslutningsmyndighet enn lignende institusjoner i de fleste andre land. Fondet kan også beskytte innskudd som ikke er dekket av garantien, og det kan støtte banker i betalingsproblemer ved å skyte inn egenkapital, gi likviditetsstøtte, lån eller lånegarantier, i praksis alle typer intervensjoner som er tilgjengelig for å hindre konkurs for en enkeltinstitusjon.

Avgiftsstrukturen gir finansielle insentiver for bankene til å øke kjernekapitalen over det regulerte minimumskravet. Medlemskap i fondet kan i seg selv gi insentiv til økt risiko – når innskudd er garantert av fondet kan den enkelte bank ta høyere risiko enn den ellers ville gjort. Avgiften har to elementer. I tillegg til 0,1 pst. av samlet garantert innskudd, må bankene betale 0,05 pst. av totale risikovektede eiendeler

(beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet). De to elementene bidrar med om lag halvparten hver til provenyet fra sikringsavgiften. Avgiften justeres i henhold til kapitaldekningen i banken. Dersom kjernekapitaldekningen er mindre enn 8 pst, forhøyes avgiftsbeløpet. Motsett vil en bank med høyere kjernekapitaldekning enn 8 pst. betale et lavere avgiftsbeløp.

Justering avhengig av kjernekapitaldekningen gjør at den norske avgiften til innskuddsgarantiordningen ligner stabilitetsavgifter som er introdusert i enkelte andre land etter finanskrisen. Stabilitetsavgifter er ofte beregnet som en fast prosentandel av balansen med fratrekk av egenkapital/kjernekapital og innskudd, mens den norske avgiften bestemmes av størrelsen på innskuddsmassen og de risikovektede eiendelene med justering opp eller ned avhengig av hvor solid banken er, dvs. hvor høy kjernekapitaldekningen er. Også i andre land vil økt kjernekapital redusere grunnlaget som stabilitetsavgifter beregnes av. Reduksjon av grunnlag eller rate kan gi samme resultat.

Fram til 2013 ble avgiften til sikringsfondet pålagt bare når fondet ikke var fullt kapitalisert. Dette gjaldt bare ordinære medlemmer. Nye medlemmer måtte uansett betale full avgift for første år av medlemskapet. Sikringsfondets samlede ansvarlige kapital skal til en hver tid minst være lik summen av 1,5 pst. av samlede garanterte innskudd hos medlemmene og 0,5 pst. av medlemmenes risikovektede eiendeler (summen av beregningsgrunnlagene for kapitaldekningskravene). Siden det etter bankkrisen på 1990-tallet har vært få tilfeller der en har vært nødt til å bruke av fondet, har medlemmene ofte betalt redusert avgift eller ingen avgift i årene fram til 2013, jf. omtale i kapittel 3 i Prop. 11 L (2012–2013). Dette kan ha redusert insentivene av avgiften. Med virkning fra januar 2013 er imidlertid begrensningen i størrelsen på sikringsfondet opphevet, slik at alle medlemmer må betale avgiften hvert år. Dette gjør at fondet kan bygge opp mer kapital i gode tider, slik at det vil være bedre forberedt til å håndtere potensielle problemer i store banker og problemer som påvirker flere banker samtidig. I 2014 ble bankenes avgiftsinnbetalinger til Bankenes sikringsfond beregnet til om lag 1,5 mrd. kroner, jf. Bankenes sikringsfonds årsrapport 2013.

### 9.3 Direkte skatt på bank- og forsikringsvirksomhet mv.

#### 9.3.1 Oversikt over skattereglene for bankvirksomhet

I utgangspunktet skal bankvirksomhet skattlegges etter de ordinære skattereglene. Blant annet skal netto renteinntekter skattlegges løpende etter hovedregelen om inntekt, og tidfestes etter realisasjonsprinsippet. Det eksisterer ingen regler om ekstra beskatning av banksektoren i Norge.

Skatteloven har en egen tidfestingsregel som tillater at banker kan fradragføre tap på utlån og garantier som er ført som kostnad i årsregnskapet, jf. skatteloven § 14-5 fjerde ledd bokstav g. Videre kan bankene fradragføre innbetalinger til bankenes sikringsfond, jf. skatteloven § 8-4.

Beskatning av ulike typer finansielle instrumenter reiser en rekke skatterettslige problemstillinger. Riktig skattemessig behandling kan være administrativt krevende for finansinstitusjoner og skattemyndighetene. Blant annet skal gevinst og tap på finansielle instrumenter tidfestes etter *realisasjonsprinsippet*, jf. skatteloven § 14-2. Finansielle instrumenter omfattet av fritaksmetoden, skattlegges ikke. Regnskapsmessig tidfestes slike gevinster og tap i stor utstrekning etter *markedsverdi*prinsippet. Ulik behandling etter henholdsvis skatte- og regnskapsreglene medfører merarbeid både for finansinstitusjonene og skattemyndighetene. Videre kan forskjellene medføre (store) midlertidige forskjeller, som må føres i bankenes balanse. Dette har igjen i noen grad betydning for oppfylling av bankenes kapitaldekningskrav.

Det har ved flere anledninger blitt vurdert et skattemessig markedsverdi prinsipp på finansielle instrumenter i banker. Etter nye kapitaldekningsregler i EU (CRD IV) kan utsatt skattefordel som skyldes midlertidige forskjeller, i stor grad hensyntas ved beregning av kjernekapital. I budsjettet for 2014 avviser derfor Finansdepartementet endringer i reglene om skattemessig tidfesting av finansielle instrumenter i banker, jf. Prop. 1 LS (2013–2014) kapittel 24.

#### 9.3.2 Oversikt over skattereglene for forsikringsvirksomhet

Premieinntekter som forsikringsselskapene mottar, blir inntektsført fortløpende. I skadeforsikring kan selskapene fastsette premiene innenfor generelle rammer, mens livsforsikringsselskap må spesifisere nærmere angitte tjenester i sine pris-

tariffer. Premieinntekter i livsforsikring består typisk av en forvaltningspremie (pris på rentegaranti og fortjenesterisiko), «risikopremie» (pris for risiko knyttet til person), «sparepremie» og administrasjonspremie. Samtidig etablerer forsikringsavtalene og forsikringslovgivningen forpliktelser for forsikringsselskapet, typisk krav om senere utbetaling av livsforsikring eller pensjon. I livsforsikringsselskap og pensjonsforetak er det et grunnleggende skille mellom selskapets egne midler og midler som tilhører kundene. Avkastning på kundemidler som forvaltes av livsforsikringsselskap og pensjonsforetak, blir skattlagt på forsikringsselskapets hånd etter skattelovens alminnelige regler.<sup>1</sup>

Forsikringsselskap kan imidlertid kreve fradrag for «avsetning til forsikringsfond eller annet fond som er nødvendig for å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede», jf. skatteloven § 8-5. Dette avsetningsfradraget vil blant annet utligne beskatning av kundemidlene (herunder kundeinnbetalinger utover gebyrer, forvaltningshonorar mv.). Fradraget etter skatteloven § 8-5 er etter ligningspraksis sammenfallende med de aktuelle avsetningene etter forsikringslovgivningen og regnskapsreglene. Eksempelvis blir latente aksjegevinster (aksjetap) inntektsført (fradragført) etter regnskapsreglene (markedsverdi prinsippet), og inngår dermed i avsetningsfradraget etter § 8-5. Dette kan gi tidfestingsfordeler eller ulemper på kort sikt.

Utbetaling av pensjon eller forsikring er skattemessig fradragberettiget for forsikringsselskapet. Slike utbetalinger vil isolert sett også redusere forpliktelsene til forsikringsselskapet. De forsikringsmessige avsetningene reduseres isolert sett tilsvarende. Skattemessig underskudd i et forsikringsselskap kan benyttes til å utligne overskudd i et annet konsernselskap gjennom bruk av konsernbidrag (med visse begrensninger etter konsesjonslovgivningen). Dette er eksempelvis aktuelt i finanskonsern som består av et livsforsikringsselskap og en bank.

Ulik behandling av eiendeler og inntekter etter regnskapslovgivningen og skattelovgivningen kan

<sup>1</sup> Kundemidler er eiendeler som motsvarer forsikringsmessige avsetninger til dekning av kunde forpliktelser. Disse midlene forvaltes i kundeporteføljene (kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen), mens selskapsmidlene forvaltes i selskapsporteføljen. I skadeforsikring er det ikke trukket et tilsvarende skille mellom kundemidler og selskapsmidler. Det skal også her foretas avsetninger til dekning av forpliktelser overfor forsikringskundene, men forvaltningskapitalen og avkastningen på midlene tilhører selskapene.

generelt gi opphav til asymmetriske skatteeffekter for forsikringsselskap. I 2012 ble det gitt særregler for livsforsikringsselskap og pensjonsforetak for å hindre at skattefrie aksjeinntekter under fritaksmetoden (kundemidler) kan utdeles videre til kunde og medlemmer med fradragsrett på forsikringsselskapets hånd. Etter endringen kommer fritaksmetoden ikke til anvendelse på aksjer som forfaltes på vegne av kundene, jf. skatteloven § 2-38 syvende ledd.<sup>2</sup> Endringen skal også hindre at skattefrie aksjeinntekter danner grunnlag for skattemessig fradrag gjennom avsetninger etter skatteloven § 8-5. Tilsvarende skal urealiserte verdiendringer på fast eiendom hensyntas ved beskatning av forsikringsselskap, jf. skatteloven § 6-10 fjerde ledd og § 14-4 tredje ledd.

Det er en svakhet i dagens skattesystem at forvaltning av kundemidler via datterselskap mv. inngår i avsetningsfradraget på forsikringsselskapets hånd. Skattefrie inntekter hos datterselskap (eksempelvis aksjeinntekter under fritaksmetoden) kan dermed generere et særskilt fradrag hos forsikringsselskapet.

### 9.3.3 Fradrag for rentekostnader hos finansinstitusjoner

Ved innføring av rentebegrensningsregelen i 2013 ble det gjort unntak for finansinstitusjoner, dvs. banker, forsikringsselskap, kredittinstitusjoner mv., jf. skatteloven § 6-41 åttende ledd og omtalen i Prop. 1 LS (2013–2014) punkt 4.16.1. For andre selskap i finanskonsern gjelder rentebegrensningsregelen på vanlig måte. Finansieringsvirksomhet har en inntekts- og kostnadsstruktur som reflekterer virksomhetens art. For mange finansinstitusjoner vil resultatet være sterkt påvirket av renteinntekter og rentekostnader, og korrigeret for rentepostene vil resultatet kunne ha relativt begrenset evne til å vise lønnsomheten ved finansinstitusjonens virksomhet. Følgelig vil resultat før skatt, renter og avskrivning være lite egnet som beregningsgrunnlag for rammen for rentefradraget. Finansinstitusjoner inngår gjerne i konsern hvor selskapene står overfor særskilte soliditetskrav både på selskapsnivå og på konsolidert nivå. Videre inneholder konsesjonslovgivningen en rekke forbud mot ekstern gjeldsfinansiering. I

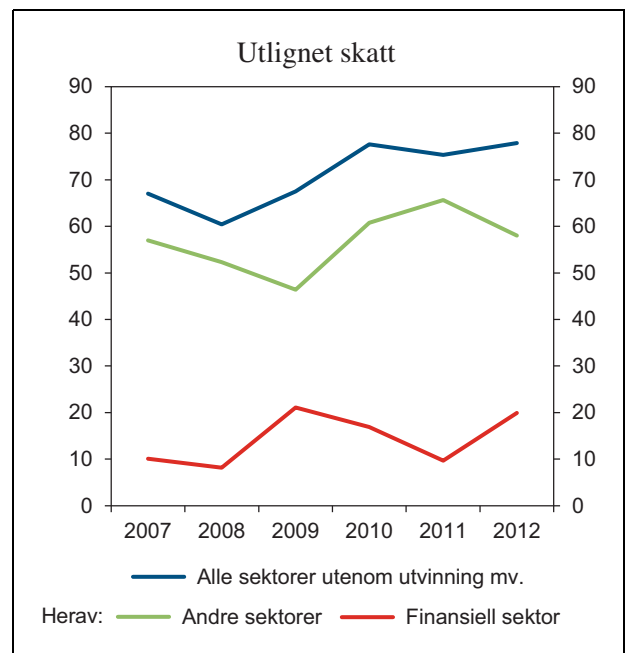
<sup>2</sup> Se omtalen i Prop. 1 LS (2012–2013) kapittel 5. Ettersom eierne av forsikringsselskap ikke har tilgang til avkastningen på kundemidlene, passer fritaksmetoden og aksjonærmodellen dårlig på denne type aksjeinvesteringer. I stedet beskattes forsikringskundene ved utbetaling fra forsikringsselskapet etter skattereglene for pensjons- og forsikringsprodukter.

Prop. 1 LS (2013–2014) varslet Finansdepartementet at det kan bli aktuelt å innføre egne fradragsbegrensninger tilpasset finansinstitusjoner.

### 9.3.4 Selskapsskattens betydning

Finanssektoren står for en vesentlig andel av inntektene fra selskapsskatten. Figur 9.1 viser utlignet skatt i alt utenom bergverk og utvinning mv., samt fordelingen mellom finansiell sektor og andre sektorer i perioden 2007–2012. I 2012 utgjorde finansiell sektor om lag 25 pst. av utlignet skatt utenom utvinning mv., opp fra om lag 13 pst. i 2011. I gjennomsnitt har finanssektoren de siste årene bidratt med om lag en femdel av inntektene fra selskapsskatten utenom utvinning av petroleum mv.

Tabell 9.1 viser inntekt og skattedata for 2011 og 2012 for industri, varehandel mv. og finansierings- og forsikringsvirksomhet. Skatteinntektene fra finansiell sektor ble om lag doblet fra 2011 til 2012, mens det var en liten nedgang i skatteinntektene fra industrien og varehandelen mv. I den grad bruttoproduktet klarer å fange opp verdiskapingen i sektoren, viser tabell 9.1 også at selskapsskatten utgjorde en større andel av verdiskapingen i finansiell sektor enn i industrien og varehandelen. I 2012 tilsvarte selskapsskatten som andel av bruttoproduktet 16,8 pst. i finansiell sektor, mens i industrien og varehandelen mv. var den



Figur 9.1 Utlignet skatt i alt utenom utvinning av petroleum mv. fordelt på finansiell sektor og andre sektorer. Mrd. kroner (løpende)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Tabell 9.1 Inntekt og skatt fra utvalgte næringer. Mill. kroner (løpende)

	Industri		Varehandel mv.		Finansierings- og forsikringsvirksomhet	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Bruttoprodukt	180 504	188 171	190 035	189 183	101 473	118 031
Skattbar inntekt	42 912	29 964	44 648	38 720	34 551	70 923
Total utlignet skatt	11 696	7 974	12 476	10 780	9 703	19 897
Skatt som andel av bruttoprodukt	6,2	4,2	6,6	5,6	9,6	16,8
Antall aksjeselskap	12 146	12 417	42 381	44 020	15 732	16 127
Antall i skatteposisjon	5 341	5 424	18 320	18 592	5 551	5 870

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

henholdsvis 4,2 pst. og 5,6 pst. Dette skyldes i stor grad at fordelingen av bruttoproduktet mellom arbeid og kapital i de respektive næringene er forskjellig. Selv om det er betydelig usikkerhet ved fastsetting av bruttoproduktet i finanssektoren, illustrerer tallene at selskapsskatten har særlig betydning for denne sektoren. Industri og varehandel beskattes for en stor del på arbeidskraften, mens finanssektoren i større grad beskattes på overskuddet.

Utvalgets forslag om å redusere selskapsskatten fra 27 pst. til 20 pst. vil også omfatte finansiell sektor. Provenytapet fra finansiell sektor ved en reduksjon i skattesatsen på 7 prosentpoeng utgjør i overkant av 5 mrd. kroner dersom en legger skattemessig overskudd for 2012 til grunn.

## 9.4 Indirekte skatt på finansielle tjenester

### 9.4.1 Unntaket for merverdiavgift på finansielle tjenester

Merverdiavgiften er begrunnet ut fra behovet for å finansiere offentlig forbruk, investeringer og overføringer. I utformingen av merverdiavgiften legges det derfor vekt på at avgiften bidrar til minst mulig uheldige virkninger i økonomien. Finanskriseutvalget pekte på at unntaket for merverdiavgift for finansielle tjenester har flere uheldige sider. Unntaket for finansielle tjenester er bredt og omfatter i hovedsak kjerneområdene innenfor bank, forsikring og verdipapirhandel. Når forbruket av finansielle tjenester er unntatt fra merverdiavgift, bidrar det til en uheldig vridning av produksjon og forbruk mot disse tjenestene og bort fra relativt sett dyrere, avgiftsbelagte varer og tjenester. Dette bryter med nøytralitetsprinsippet som ligger bak utformingen av merverdiav-

giftssystemet. Skatteutgiften for manglende merverdiavgift på finansielle tjenester er anslått til 8,1 mrd. kroner i 2014.

Det er likevel ikke åpenbart at en utvidelse av merverdiavgiften til finansielle tjenester vil gi en nøytral beskatning av forbruket. For det første påvirker en skatt på finansielle tjenester ikke bare relative priser mellom ulike konsumgoder i samme periode, men den kan også påvirke sammensetningen av konsum og sparing over tid. For det andre krever en nøytral skattlegging ved utvidelse av merverdiavgiften at det kan defineres et skattegrunnlag som identifiserer merverdien. Dersom det av ulike grunner ikke er mulig å etablere et slikt skattegrunnlag, og man følgelig må velge et grunnlag som bare delvis etterligner en merverdiavgift, er det usikkert om systemet samlet sett blir mer nøytralt.

Dagens unntak gjør at merverdiavgiften inngår som en kostnad på vare- og tjenesteinnsatsen i finansiell tjenesteproduksjon. Dette er uheldig siden det kan påvirke sammensetningen av produksjonen. At det ikke gis fradrag for inngående avgift, medfører at det er lønnsomt å utføre tjenester i egen regi så lenge ekstrakostnaden er lavere enn merverdiavgiftsbelastningen ved kjøp fra andre. Dermed kan unntaket også være et hinder for innkjøp av tjenester eksternt eller for utskilling av virksomhet, selv om dette ville ha vært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det kan også føre til en vridning innenfor næringen, siden produksjon i egenregi kan være enklere å få til i store selskap sammenlignet med små selskap.

For delvis avgiftspliktige virksomheter innebærer unntaket også at det må skilles mellom anskaffelser brukt i og utenfor den avgiftspliktige delen av virksomheten. Dette har administrative kostnader for selskapene og er vanskelig å kontrollere for skattemyndighetene.

Videre vil unntaket for merverdiavgift på finansielle tjenester også medføre vridninger i relative priser. Merverdiavgiften er utformet slik at avgiften ikke belastes næringsdrivende, men de som er sluttbrukere i systemet. Den manglende fradragsretten for vare- og tjenesteinnsats i finanssektoren innebærer at næringsdrivendes bruk av finansielle tjenester blir overbeskattet. Husholdninger er underbeskattet siden merverdien som legges til i finansinstitusjonen, ikke beskattes. Kostnaden for finansielle tjenester blir dermed høyere for merverdiavgiftsregistrerte næringsdrivende, mens husholdningene mottar billigere finansielle tjenester enn de ville under en generell merverdiavgift. I hvilken grad finansiell sektor totalt sett er underbeskattet eller overbeskattet, avhenger derfor av fordelingen mellom fradragsberettigede kunder og andre kunder som husholdninger, ideell sektor og offentlig sektor. Ut fra beregninger på norske forhold blir i gjennomsnitt finansielle tjenester billigere sammenlignet med andre merverdiavgiftspliktige varer og tjenester. Dette leder til overforbruk av finansielle tjenester og til at finansiell sektor blir større enn den ville blitt ved et generelt merverdiavgiftssystem.

Bakgrunnen for unntaket for merverdiavgift er at merverdiavgiften beregnes på vederlaget for den enkelte transaksjon. Det kan være teknisk og administrativt krevende å identifisere merverdien for enkelte finansielle tjenester. Det er særlig vanskelig å identifisere merverdien som skapes i form av marginer på renter, valuta mv. Finansdepartementet har vurdert om det er mulig å beskatte forbruk av finansielle tjenester, jf. blant annet Prop. 1 LS (2013–2014). I den sammenheng er det sett nærmere på mulighetene for å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget til å inkludere finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag i form av gebyrer, provisjon mv., for eksempel skadeforsikring. For rentemarginer og andre marginbaserte tjenester kom Finansdepartementet til at en ordinær merverdiavgift ikke kan anvendes, og at konsum av slike tjenester (for eksempel innskudd og lån) må omfattes av en eventuell egen avgift. Utgangspunktet for en slik avgift er at den skal ha flest mulig av merverdiavgiftens nøytralitetsegenskaper. En slik avgift på margininntekter er drøftet i punkt 9.4.3.

#### 9.4.2 Optimal beskatning av finansielle tjenester

Finansielle tjenester er ikke det endelige konsummålet, men kan betraktes som mellomprodukter som har til formål å fremskaffe et annet pro-

dukt. For eksempel låner man for å kjøpe en bolig, ikke fordi man ønsker å ha et lån i banken. Merverdiavgiften er nøytral fordi den ikke beskatter mellomprodukter, men bare det endelige konsumet. Derfor har enkelte argumentert for at finansielle tjenester ikke bør beskattes, blant annet Grubert og Mackie (1999) og Chia og Whalley (1999). Boadway og Keen (2003) m.fl. tilbakeviser dette argumentet ved å vise til at mange andre konsumgoder også er mellomprodukter for å nå et annet mål, og at denne betraktningen derfor ikke kan benyttes som rettesnor for beskatning av finansiell sektor.

Inntekter fra salg av finansielle tjenester inkluderer både gebyrer (konkrete vederlag) og rentemarginer. En generell skatt på konsum betalt gjennom faste gebyrer er lik en koppskatt og virker nøytralt under forutsetning av at arbeidstilbudet er gitt. En tilsvarende skatt på rentemarginen vil imidlertid ikke være nøytral, se blant annet Jack (2000), Auerbach og Gordon (2002) og Boadway og Keen (2003). Årsaken er at beskatning av rentemarginen kan virke som en skatt på sparing og dermed påvirke sparebeslutningen, dvs. preferansen mellom konsum og sparing over tid. Resultatet forutsetter at størrelsen på rentemarginen ikke påvirkes av nivået på sparingen, og at gebyrene er faste. Implikasjonen av dette resultatet er at finansielle tjenester som ytes mot gebyrer bør beskattes, mens finansielle tjenester som betales gjennom rentemarginer, ikke bør beskattes (Boadway og Keen, 2003).

Resultatet avhenger imidlertid av hvordan bankene fastsetter gebyrene og rentemarginen. Dersom gebyret varierer med sparingen, fungerer det som en rentemargin og skal følgelig ikke beskattes. Faller rentemarginen når sparingen øker eller motsatt, fungerer den som et gebyr, og skal følgelig beskattes. Boadway og Keen (2003) påpeker også at det ikke kan utelukkes at skatt på margininntekter kan være ønskelig i en optimal skattemiks dersom arbeidstilbudet ikke er gitt. Selv om skatt på rentemargin må vurderes i den enkelte kontekst, er det i følge Boadway og Keen (2003) grunn til å tro at den optimale skattesatsen på margininntekter ofte vil være relativt lav.

Et argument mot ensidig innføring av avgiftsplikt for tjenester som ytes mot konkrete vederlag, er faren for vridning bort fra gebyrbelagte tjenester og over til økte marginer. Med samtidig innføring av avgift på margininntekter og avgift på gebyrer med samme sats kan en hindre slik vridning. I henhold til Boadway og Keen (2003) vil imidlertid dette trolig ikke være i tråd med opti-

mal beskatning av finansielle tjenester dersom ordinær sats skal benyttes gjennomgående.

### 9.4.3 Modeller for skatt på margininntekter

I Prop. 1 LS (2013–2014) fremgår det at finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag, som gebyrer, provisjon mv., teknisk sett kan være egnet for merverdiavgiftsplikt. Derimot er det ikke mulig å inkludere margininntekter i en ordinær merverdiavgift. Dette skyldes at det ikke ytes et vederlag knyttet til den enkelte transaksjon, men et vederlag gjennom differansen mellom kontantbetalinger over tid.

I faglitteraturen er det utviklet ulike modeller som forsøker å løse dette problemet. Det britiske skatteutvalget fra 1978 (Meade-utvalget) så på muligheten for en kontantstrømskatt. Flere økonomer har også vurdert ulike modeller med såkalte skatteberegningsskontoer, blant annet Poddar og English (1997). Selv om slike modeller har vært foreslått av enkelte økonomer, har skattemyndigheter ansett modellene for å være krevende og kompliserte å innføre i praksis. Ingen land har innført beskatning av finansielle kontantstrømmer. Derimot er det flere land som har innført en ekstra beskatning av finanssektoren basert på aggregerte regnskapsstørrelser som lønnskostnader eller overskudd. Dette er grunnlag som allerede foreligger i selskapenes regnskaper, og derfor kan skattlegges relativt enkelt. Ulempen kan være at enkelte skatter på slike aggregerte grunnlag vanskelig kan ivareta nøytralitetsegenskapene ved merverdiavgiften.

Under *addisjonsmodellen* utnytter man at lønnskostnader pluss overskudd er et mål på merverdien. Et problem med denne modellen er at den inkluderer merverdien (for finansinstitusjonen) av transaksjoner med næringslivet. Dette vil dermed være en kostnad i neste ledd. I motsetning til den ordinære merverdiavgiften vil følgelig en avgift etter addisjonsmetoden beskatte innsatsfaktorer. Videre er heller ikke overskudd i selskapskatten fastsatt etter kontantstrømprinsippet som det vil være i en ordinær merverdiavgift.

Mens en merverdiavgift er utformet slik at forbruk i hjemlandet skattlegges (destinasjonsprinsippet), er addisjonsmodellen basert på hvor produksjonen er lokalisert (opprinnelsesprinsippet). En skatt på lønn omfatter alle ansatte i hjemlandet og likebehandler dermed nasjonale og utenlandske selskap. Skatten vil imidlertid omfatte produksjon i hjemlandet også når tjenesten er for kunder i utlandet. Dette gir dermed en konkurranseulempen for eksport av finansielle tjenester.

Dessuten vil en addisjonsmodell ikke fange opp finansielle tjenester som kjøpes fra utlandet. Finansielle tjenester som leveres fra utlandet, vil dermed ha en konkurransefordel. I praksis er det likevel ulike varianter av addisjonsmodellen som en del land har benyttet for å avbøte unntaket for merverdiavgift på finansielle tjenester.

I Prop. 1 LS (2013–2014) er det skissert en modell for skattlegging av margininntekter som i større grad forsøker å ivareta merverdiavgiftens egenskaper. Inntekter minus innkjøp av varer og tjenester er per definisjon lik merverdien (*subtraksjonsmodellen*). Det er imidlertid bare merverdien fra privatkunder som skal inngå i skattegrunnlaget. Et problem med denne modellen er at inntektsbegrepet ikke er definert, slik at det må det lages et nytt skattegrunnlag. Hovedutfordringen er at bankene må lage en oversikt over kunder som ikke er merverdiavgiftspliktige (husholdninger mv.) og beskattes for netto inntekter fra denne delen av kundemassen. Det må fastsettes et regelverk for behandling av innlånskostnader og hvordan disse tilskrives den skattepliktige delen av virksomheten, slik at innlån med høy rente ikke generelt overføres fra næringsdelen til privatkundedelen. Modellen er en skisse til hvordan margininntektene kan omfattes av en form for merverdiavgift.

### 9.4.4 Transaksjonsskatter

Finansielle transaksjoner har også vært foreslått som skattegrunnlag. For eksempel la Europakommisjonen i 2011 fram forslag til en felles transaksjonsskatt for medlemslandene, som også skulle inkludere verdipapirhandel med andre land der minst en av partene er et EU-land. Transaksjonsskatter er ikke noe nytt, men var tidligere utbredt i form av dokumentavgifter. Med deregulering av finansmarkedene avskaffet mange land denne skatteformen for verdipapirer. En transaksjonsskatt bør ikke forveksles med merverdiavgiften, selv om begge skatteformer ilegges transaksjoner. I merverdiavgiften er inngående avgift fradragsberettiget, men det vil ikke gjelde i en transaksjonsskatt.

Til forskjell fra en transaksjonsskatt betales merverdiavgiften bare av sisteleddet, dvs. i hovedsak av husholdninger, og bare en gang på merverdien av det endelige produktet. En transaksjonsskatt vil derimot betales i hvert ledd (såkalt avgiftskumulasjon), også av næringslivet. Skattebyrden avhenger derfor av hvor ofte et verdipapir skifter eier, og ikke av verdiøkningen på tjenesten. Transaksjonsskatter vil bidra til at verdipapirmarkedene

vil fungere dårligere. Dette kan igjen bidra til at det blir vanskeligere for bedriftene å skaffe til veie egenkapital til å finansiere investeringer. Virkningen av en transaksjonsskatt er derfor lite forutsigbar, og en slik skatteform kan påvirke kapitaltilgangen negativt.

Utvalget mener transaksjonsskatter er dårlig begrunnet og har uheldige egenskaper. Det bør derfor ikke innføres transaksjonsskatter i finanssektoren.

## 9.5 Andre land

### 9.5.1 Generelt om beskatning av finanssektoren i andre land

I utgangspunktet beskattes finanssektoren i de fleste land på samme måte som annen næringsvirksomhet, men med noen viktige avvik. Rentebegrensningsregler omfatter i noen land finanssektoren, mens andre unntar finanssektoren fra de generelle rentebegrensningsreglene. En gjennomgående forskjell fra beskatningen av andre næringer er at finansielle tjenester i stor grad er unntatt merverdiavgift eller tilsvarende beskatning. I europeiske land følger avgrensningen av unntaket i hovedtrekk et regelverk for merverdiavgiftssystemet som det europeiske fellesskap etablerte i 1978. Unntaket ble den gang begrunnet med at det ikke ble funnet en tilfredsstillende metode for å beregne avgiftsgrunnlaget for finansielle tjenester.

Enkelte land har innført beskatning som avbøter unntaket i merverdiavgiften. Slike skatter bruker etablerte skattegrunnlag for lønn eller overskudd. I tillegg har mange europeiske land særavgifter på skadeforsikringspremier. Andre land som relativt nylig har innført merverdiavgift, anvender gjerne et bredere grunnlag for den ordinære merverdiavgiften. Gebyrer mv. omfattes dermed for det meste av merverdiavgiften, mens margininntekter er unntatt også i disse landene. Erfaringer fra slike «nye» merverdiavgiftsland tyder på at det har vært lite tilpasning fra prising gjennom gebyrer til margininntekter. Det kan også skyldes at satsen er relativt lav i disse landene (Poddar, 2007).

Frankrike innførte allerede fra 1968 en ekstra skatt på lønn i unntatt virksomhet, herunder finanssektoren. Danmark har fra 1990 en særskilt beskatning av lønnskostnader i sektorer som har unntak for merverdiavgift. Dette er en form for addisjonsmodell, som i prinsippet fanger opp merverdien i kompensasjon for arbeidsinnsats. Mer verdi som tas ut gjennom overskudd, er ikke

omfattet av den danske eller franske særskatten. Island innførte i 2012 en ekstra skatt for finanssektoren (unntatt pensjonsfond) som omfattet både lønnskostnader og store overskudd. Disse skattene inkluderer inntekter fra selskapenes næringslivskunder, men satsen er satt lavere enn den ordinære merverdiavgiften. Israel beskatter imidlertid både lønn og overskudd i finanssektoren med samme sats som i merverdiavgiften.

Finansielle transaksjoner skattlegges i flere land med dokumentavgifter, men med generelt mange unntak og for små beløp. Storbritannia har imidlertid en betydelig dokumentavgift for overføring av aksjer og andre egenkapitalinstrumenter mellom investorer. Andre land som beskatter aksjehandel er Belgia og Sveits. De siste årene har Frankrike og Italia innført transaksjonsskatter. Mange land som tidligere beskattet aksjetransaksjoner, har imidlertid avvirket denne skatteformen, blant annet USA (1914-1966) og Sverige (1984-1991). Også Norge har i perioder hatt avgift på aksjeomsetning, sist i 1988.

Sverige har en innskuddsgarantiordning som finansieres med en avgift på 0,1 pst. av garanterte innskudd for medlemmene totalt. For den enkelte institusjon er satsen differensiert etter kapitaldekningen, og satsen kan variere fra 0,06 til 0,14 pst. Det ble innbetalt 1 313 mill. svenske kroner i 2013. Inntektene tilføres «innsättingsgarantifonden».

I 2009 innførte Sverige i tillegg en stabilitetsavgift for banker og andre kredittinstitusjoner. Avgiften beregnes som 0,036 pst. av samlet gjeld med noen få unntak. For 2009 og 2010 gjaldt halv sats, mens det fra 2011 betales full sats. Avgiften tilføres «stabilitetsfonden». Provenyet var 3,2 mrd. svenske kroner i 2013.

Etter avvikling av en avgift på aksje- og obligasjonshandel i 1992 hadde Sverige i en periode ingen særskilt beskatning av finansielle tjenester utover innskuddsgarantiordningen. Fra 1. juli 2007 ble det imidlertid innført en avgift på den delen av trafikksforsikringspremier som er knyttet til personskader (skatt på trafikforsikringspremier). Avgiften ble begrunnet med at kostnaden for de som ferdes i trafikken, skal reflektere skaderisiko. Satsen er 32 pst., og utgjør om lag 1 000 svenske kroner årlig for en vanlig privatbil. Provenyet var 2,8 mrd. svenske kroner i 2013.

Det svenske skatteutvalget «Företagsskattekommittén», jf. SOU 2014: 40, har foreslått å avskjære netto finanskostnader og samtidig senke skattesatsen. I den forbindelse foreslo komitéen videre at det innføres en egen avgift på finansiell sektor. Det må ses i sammenheng med at finansiell sektor normalt har netto finansinntekter, og at

avskjæring av netto finanskostnader dermed får liten effekt for denne sektoren. Avgiftsgrunnlaget skal etter forslaget utformes etter modell av den eksisterende svenske stabilitetsavgiften og beskattes med en sats på 0,24 pst.

### 9.5.2 Forslag i EU etter finanskrisen

I etterkant av finanskrisen utredet Europakommisjonen både en transaksjonsskatt og en addisjonsmodell for å skattlegge merverdien for finanssektoren. Kommisjonen la 28. september 2011 fram forslag til en felles EU-skatt på finansielle transaksjoner.

Kommisjonens forslag om transaksjonsskatt omfattet andrehåndsomsetning av aksjer og verdipapirer, samt derivathandel. Derivathandel med råvarer og valuta var inkludert, mens fysisk råvarehandel skulle falle utenfor. Skatten skulle omfatte alle transaksjoner der minst én av partene er bosatt i eller tilhører et EU-land, uavhengig av om transaksjonen gjennomføres innenfor eller utenfor EU. Kommisjonen foreslo en minstesats som settes til 0,1 pst. av markedsverdien for blant annet aksjer og obligasjoner, men lavere for derivater der minstesatsen ble foreslått til 0,01 pst. av pålydende verdi.

Direktivforslaget la opp til at medlemslandene skulle innføre en slik skatt fra 1. januar 2014. Beslutninger i EU på skatteområdet krever at medlemslandene kommer fram til enighet. Forslaget om en felles EU-skatt ble endelig skrinlagt sommeren 2012.

Deretter foreslo Belgia, Tyskland, Estland, Hellas, Spania, Frankrike, Italia, Østerrike, Portugal, Slovenia og Slovakia at disse landene skulle arbeide for en felles transaksjonsskatt etter prosedyren for utvidet samarbeid («enhanced cooperation»). Prosedyren innebærer at det eventuelt vedtas et felles regelverk for disse 11 landene, og at andre medlemsland har anledning til å slutte seg til senere. Rådet godkjente tidlig i 2013 bruk av denne prosedyren, noe som er første gang på skatteområdet. De 11 landene må vedta regelverket enstemmig. Det tas sikte på enighet i nær framtid med mål om at første fase av en felles transaksjonsavgift kan innføres fra 1. januar 2016.

## 9.6 Utvalgets oppsummering og vurderinger

I den grad gjeldsfavoriseringen i selskapsskatten isolert sett påvirker gjeldsgraden i selskapssektoren, kan det gjøre norsk økonomi mer sårbar. En

eventuell økt gjeldsgrad i selskapssektoren kan ha særlige uheldige virkninger i finanssektoren. Dette skyldes at en høy gjeldsgrad ikke bare vil utgjøre en risiko for banken selv, men for det finansielle systemet som helhet. Utvalget mener imidlertid at andre tiltak i reguleringen av finansmarkedene er mer målrettede for å fremme finansiell stabilitet enn endringer i skattesystemet.

Det kan oppstå negative eksterneffekter fra aktivitet i finanssektoren. Dette er særlig knyttet til oppbygging av risiko i økonomien. Dersom denne samfunnsøkonomiske kostnaden ikke internaliseres i den bedriftsøkonomiske kostnaden, vil ikke de ulike aktørenes bidrag til kriserisikoen bli reflektert i markedsprisene. Det kan da være fare for at sektoren blir for stor eller at det blir tatt for høy risiko. Problemet kan bli forsterket av at store enkeltaktører kan sies å ha en implisitt statsgaranti. I etterkant av finanskrisen er bankenes avgiftsplikt til Bankens sikringsfond endret slik at sikringsfondsavgiften nå har felles trekk med stabilitetsavgifter i andre europeiske land.

Hensynet til finansiell stabilitet ivaretas gjennom reguleringen av og tilsyn med finansinstitusjonene og finansmarkedene. Avgiften til Bankens sikringsfond bidrar imidlertid til oppbygging av kapital utover minimumskravene. Utover denne avgiften mener utvalget at finansiell sektor i utgangspunktet bør beskattes som andre næringer. Dersom selskapsskattesatsen reduseres, bør lettelsen også omfatte finansiell sektor.

Finansiell sektor bør heller ikke beskattes lempeligere enn andre sektorer gjennom særregler i selskapsskatten. Utvalget mener særregelen om avsetninger til forsikringsfond i skatteloven § 8-5 bør vurderes nærmere. Fradraget etter skatteloven § 8-5 er sammenfallende med de aktuelle avsetningene etter forsikringslovgivningen og regnskapsreglene, som kan gi uheldige skatteeffekter. Videre bør det utredes om avsetningsfradraget skal korrigeres for permanente forskjeller som oppstår i underliggende datterselskap av livsforsikringsselskap som forvalter kundemidler. Skattefrie inntekter hos datterselskap (eksempelvis aksjeinntekter under fritaksmetoden) bør i utgangspunktet ikke generere særskilte fradrag hos forsikringsselskapet, se omtalen under punkt 9.3.2.

I kapittel 3 har utvalget i utgangspunktet lagt til grunn at praktiske og administrative hensyn tilsier at realisasjonsbasert beskatning av kapitalavkastning bør være hovedregelen. Ut fra hensynet til nøytralitet i beskatningen burde en imidlertid skattlagt påløpt avkastning. Verdiendringer på

beholdningsstørrelser, for eksempel finansielle instrumenter, ville da blitt skattlagt på grunnlag av endringer i markedsverdiene. Utvalget vil påpeke at markedsverdiprinsippet i stor grad legges til grunn som skattemessig tidfestingsregel for gevinster og tap på finansielle instrumenter i banker for regnskapsformål. Det kan da blant annet oppstå betydelige midlertidige forskjeller hos bankene ved bruk av realisasjonsprinsippet for skatteformål. Tidligere skulle utsatt skattefordel (i form av midlertidige forskjeller mellom årsregnskap og skatteregnskap) ikke medregnes ved beregning av bankenes kjernekapital. Hensynet til negativ virkning for kapitaldekningen for bankene har derfor vært hovedbegrunnelsen for et eventuelt unntak fra realisasjonsprinsippet. Etter nye kapitaldekningsregler i EU (CRD IV) kan imidlertid utsatt skattefordel i en stor grad hensyntas ved beregning av kjernekapitalen. Reglene er implementert i norsk rett. Selv om skattesystemet for øvrig er basert på realisasjonsprinsippet, mener utvalget det er grunn til å vurdere om et markedsverdiprinsipp som tidfestingsregel for gevinster og tap på finansielle instrumenter i banker mv. kan være egnet.

I merverdiavgiften er det også en forskjell mellom finanssektoren og andre næringer ved at de fleste finansielle tjenester er unntatt avgiften. Det innebærer at det ikke ilegges avgift på en hoveddel av finansinstitusjonenes omsetning, men institusjonene får heller ikke fradrag for avgift som inngår i de tilhørende kostnadene. Finanssektoren blir dermed skattlagt i merverdiavgiftssystemet gjennom inngående avgift i stedet for differansen mellom utgående og inngående avgift. Unntaket for merverdiavgift for finansielle tjenester bidrar til en uheldig vridning av produksjon og forbruk mot disse tjenestene og bort fra relativt sett dyrere, avgiftsbelagte varer og tjenester. Dette bryter med nøytralitetsprinsippet som ligger bak utformingen av merverdiavgiften. Unntaket bidrar også til at kostnaden for finansielle tjenester blir høyere for bedriftene, mens husholdningene mottar billigere finansielle tjenester enn de ville under en generell merverdiavgift.

Utvalget mener Finansdepartementet bør videreføre arbeidet med å løse problemene knyttet til dagens unntak i merverdiavgiften for finansiell sektor, jf. omtalen i Prop. 1 LS (2013–2014). Merverdiavgiftsgrunnlaget bør utvides til å omfatte finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag i form av gebyrer, provisjon mv., for eksempel skadeforsikring. Samtidig bør en også beskatte margininntektene i finanssektoren. Utvalget er i utgangspunktet enig i at en avgift på

margininntekter fra finansielle tjenester bør utformes slik at den har flest mulig av merverdiavgiftens nøytralitetssegenskaper. Nøytral skattlegging krever at det kan defineres et skattegrunnlag som identifiserer merverdien. Det bør imidlertid vurderes nærmere om margininntekter bør beskattes på nivå med ordinær merverdiavgift eller om man skal ta hensyn til at en avgift på rentemarginer kan påvirke preferansen mellom konsum og sparing over tid.

Utvalget mener det bør innføres en slik avgift på margininntekter så snart som mulig, selv om det på kort sikt ikke er mulig å ivareta alle merverdiavgiftens nøytralitetssegenskaper. På den måten fjernes en del av de uheldige vridningene ved dagens unntak i merverdiavgiften. De nye vridningene som oppstår ved at avgiften ikke ivaretar alle nøytralitetssegenskapene i merverdiavgiften, anses å være mindre alvorlig enn vridningene dagens unntak medfører. Utvalget vil imidlertid anbefale at Finansdepartementet arbeider videre med å forbedre en slik avgift og utrede et konkret forslag som kan skjerme margininntekter fra bedriftskunder.

Så lenge en ikke kan skille mellom privatkunder og bedriftskunder, vil utvalget imidlertid ikke tilrå å hente inn hele skatteutgiften på 8,1 mrd. kroner. Hensynet til at avgiften kan virke som en skatt på sparing, som kan være mer skadelig enn ordinære konsumskatter, taler også for en gradvis innføring. Grunnlaget for avgiften på margininntekten baseres på grunnlaget som skissert i Prop. 1 LS (2013–2014) (men inntil videre uten skillet mellom person- og bedriftskunder).

I utgangspunktet hadde det vært en fordel om gebyrbelagte tjenester ble omfattet av merverdiavgiften med ordinær sats. Enkelhet i merverdiavgiftssystemet tilsier at det anvendes en felles sats for alle varer og tjenester. Uønsket vridning bort fra gebyrbelagte tjenester og over til økte marginer er et argument mot differensiering av en avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrinntekter. På den annen side er det argumenter for å ta hensyn til at en avgift på rentemarginer kan påvirke preferansen mellom konsum og sparing over tid.

Utvalget vil som et utgangspunkt foreslå at det benyttes en felles sats for avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte finansielle tjenester med et merproveny på 3,5 mrd. kroner. Utvalget vil påpeke at det kan vurderes ulike satser på avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester, særlig dersom det i praksis viser seg at finansinstitusjonene i liten

grad kan erstatte gebyrinntekter med margininntekter.

Utvalget har vist til omtalen i Prop. 1 LS (2013–2014) hvor det er gitt en foreløpig skisse til hvordan margininntektene kan omfattes av en form for merverdiavgift. Det er pekt på at det er flere forhold som må vurderes nærmere og et konkret forslag til regelverk må utformes. Utvalget har notert seg dette, men legger til grunn at utvalgets tilnærming hvor en tar sikte på å innføre en enkel variant av avgift på marginer som i første omgang ikke skiller mellom husholdninger og næringsdrivende, vil være noe enklere enn om en skulle utrede en helt nøytral modell slik som det er skissert i Prop. 1 LS (2013–2014).

#### Referanser

- Auerbach, Alan J. og Roger Gordon (2002): «Taxation of Financial Services Under a VAT», *American Economic Review, Papers and Proceedings* 92.
- Boadway, Robin og Michael Keen (2003): «Theoretical Perspectives on the Taxation of Capital Income and Financial Services: A Survey.»
- Chia, N-C og J. Whalley (1999): «The Tax Treatment of Financial Intermediation», *Journal of Money, Credit and Banking* 31, 704-19.
- Grubert, Harry and James Mackie (1999): «Must Financial Services be Taxed under a Consumption Tax?», *National Tax Journal* LIII, 23-40.
- De Mooij, Ruud (2011): «Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions», IMF Staff Discussion Note.
- Jack, William (2000): «The Treatment of Financial Services Under a Broad-Based Consumption Tax», *National Tax Journal* 53.
- Keen, Michael, Alexander Klemm and Victoria Perry (2010): «Tax and the Crisis», *Fiscal Studies*.
- Keen, Michael og Ruud De Mooij (2012): «Debt, Taxes and Banks», IMF Working Paper.
- Meade, James (1978): «The Structure and Reform of Direct Taxation», Allen & Unwin.
- Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmelding 2011.
- Norges offentlige utredninger 2011: 1: «Bedre rustet mot finanskriser.»
- Poddar, Satya og Morley English (1997): «Taxation of financial services under a value-added Tax: Applying the Cash-Flow Approach», *National Tax Journal* 50, 89-112.
- Poddar, Satya (2007): «VAT of Financial Services, Searching for a Workable Alternative» i *GST in Retrospect and Prospect*, red. ved Richard Krever og David White.
- Prop. 11 L (2012–2013) Endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven.
- Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter, avgifter og toll 2014.
- Slemrod, Joel (2009): «Lessons for Tax Policy in the Great Recession», *National Tax Journal*.
- Statens offentliga utredningar 2014: 40: «Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet», Sverige.

## Kapittel 10

# Avskrivninger

### 10.1 Innledning

Selskapsskatten bør utformes slik at den i minst mulig grad påvirker bedriftsøkonomiske beslutninger som for eksempel investeringsomfang, hvilke driftsmidler det investeres i og utskiftings-tidspunktet for driftsmidler. Det kunne i utgangspunktet tilsi en selskapsskattemodell der bare avkastning utover alternativavkastningen skattlegges, for eksempel en kontantstrømskatt (der investeringskostnaden fradras umiddelbart) eller en ACE-modell. Disse modellene har i tillegg en gunstig egenskap ved at skattegrunnlaget ikke er avhengig av korrekt fastsatte avskrivningsregler. Etter en samlet vurdering anbefalte utvalget i kapittel 5 likevel at en bør ta utgangspunkt i en standard selskapsskatt.

I en standard selskapsskatt påvirker normalt avskrivningsreglene den effektive marginalskatten. Reglene om avskrivninger vil med utvalgets forslag derfor være en viktig del av selskapsbeskatningen, også med utvalgets forslag. Skatteutvalget er i tilleggsmandatet bedt om å *«gjennomgå og forbedre systemet for skattemessige avskrivninger. Siktemålet er et godt samsvar mellom avskrivningsreglene og faktisk verdifall, men treffsikkerhet må avveies mot enkelhet. Det er behov for en ny gjennomgang av faktisk verdifall på ulike grupper av driftsmidler.»*

Skal man hindre vridninger i investeringene som følge av avskrivningssatsene, bør disse tilsvare det faktiske økonomiske verdifallet. Det faktiske verdifallet varierer mye mellom ulike typer av driftsmidler. Det er verken mulig å utforme eller implementere et system der avskrivningssatsene tilsvare faktisk økonomisk verdifall for hvert enkelt driftsmiddel. I praksis er en derfor nødt til å gjøre visse forenklinger. Et tilstrekkelig enkelt sjablongmessig system for avskrivninger bør likevel utformes slik at det vrir investeringene minst mulig.

Skattesystemet blir jevnlig utsatt for press fra enkeltgrupper som ønsker å få redusert skatten gjennom høyere avskrivningssatser. Selv om dette

isolert sett kan framstå som velbegrunnet sammenlignet med avskrivningssatser i andre land eller spesielle utfordringer for en type virksomhet, vil gunstige avskrivningssatser for enkelt næringer bidra til å redusere økonomiens samlede konkurransekraft fordi kapitalen vris mot mindre lønnsomme investeringer.

Dersom en ønsker å legge best mulig til rette for økonomisk vekst, bør derfor redusert skattesats prioriteres framfor lempelige avskrivninger. Det vil bidra til at skattesystemet i minst mulig grad forstyrrer de bedriftsøkonomiske beslutningene. Med satsreduksjoner kan en også oppnå andre fordeler som en ikke gjør med lempelige avskrivninger. Lavere satser reduserer lønnsomheten av overskuddsflytting og reduserer forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital. Hensynet til fordeling, transparens og andre skatter, for eksempel eiendomsskatt, kan også tale for at skattemessige verdier i størst mulig grad bør reflektere faktiske verdier.

For investor er det av verdi at de økonomiske rammebetingelsene er mest mulig stabile og forutsigbare. Det tilsier at avskrivningssystemet bør være forankret i fornuftige prinsipper og ikke i kortsiktige støttetiltak. Et system som er prinsipielt forankret, vil sannsynligvis være mindre utsatt for hyppige endringer enn et mer vilkårlig system.

Utvalget foreslår å videreføre saldoavskrivning som hovedregel for skattemessige avskrivninger. Saldosystemet er godt innarbeidet i næringslivet og har betydelige administrative fordeler sammenlignet med for eksempel lineære avskrivninger. Dette står ikke i motstrid til å benytte andre avskrivningssystemer for særskilte driftsmidler i særskatteregimene, hvor andre hensyn kan gjøre seg gjeldende. I tråd med mandatet har utvalget konsentrert seg om avskrivninger i alminnelig inntekt, og ikke vurdert fradrag i særskattegrunnlagene.

Tilgjengelig informasjon om økonomisk verdifall er mangelfull. Utvalget har vurdert empiriske studier av økonomisk levetid samt enkelte øvrige



kilder til informasjon. Gjennomgangen viser at enkelte avskrivningssatser i det norske skattesystemet sannsynligvis er satt for høyt. Utvalget foreslår å redusere avskrivningssatsen i enkelte saldogrupper, slik at satsene i større grad samsvarer med forventet økonomisk verdifall.

Prinsipper for avskrivninger gjennomgås i avsnitt 10.2, ulike systemer for skattemessige avskrivninger vurderes i 10.3. I avsnitt 10.4 sammenstiller utvalget informasjon om økonomisk verdifall og vurderer avskrivningssatsene for de ulike saldogrupperne mv. Avsnittene 10.5 og 10.6 behandler kostnader til egen forskning og utvikling (FoU) og grensen for direkte utgiftsføring. Utvalgets vurderinger og forslag oppsummeres i avsnitt 10.7.

## 10.2 Prinsipper for avskrivninger

Driftsmidler er fysiske eller immaterielle eiendeler som er anskaffet til varig bruk i en virksomhet. Verdifall på driftsmidler på grunn av slit og elde mv. kan gi rett til fradrag i form av avskrivninger. Det er *forbruket* av driftsmidlet som utgjør kostnaden for virksomhetene, ikke selve investeringen (som kun er en ombytting av eiendeler fra finanskapital til realkapital).

Det følger av alminnelige regnskaps- og skatteprinsipper at kostnadene ved anskaffelse av driftsmidler skal aktiveres. De aktiverte kostnadene kommer til fradrag gjennom avskrivninger over driftsmidlets økonomiske levetid i tråd med forbruket av driftsmidlet. Det vil si at anskaffelseskostnadene fordeles over antatt økonomisk levetid. Det gjelder også senere påkostninger på driftsmidlet (i motsetning til vedlikeholdskostnader, som kan utgiftsføres løpende som driftskostnader). Slik gir det årlige regnskapet et riktigere bilde av selskapets resultat. Driftsmidler som ikke faller i verdi på grunn av slit og elde, skal ikke avskrives. Tomter eller fornybare naturressurser er eksempler på dette. Både i rettspraksis og i skatteregulverket er det lagt til grunn at boligbygg opprettholder sin verdi med forsvarlig vedlikehold. Heller ikke finansobjekter, slik som aksjer, kan avskrives. Eventuelle tap på slike eiendeler kommer til fradrag på realisasjonstidspunktet.

Det er den økonomiske levetiden som prinsipielt skal ligge til grunn for de skattemessige avskrivningene. Økonomisk levetid kan defineres som den tid det er lønnsomt for bedriften å bruke et driftsmiddel før det må skiftes ut. Den fysiske

slitasjen av driftsmidlet kalles kapitalslit eller fysisk depresiering. Økonomisk depresiering inkluderer kapitalslitet, men tar også hensyn til teknologisk utvikling, markedsendringer, vedlikeholdskostnader, utrangeringsverdi mv. Økonomisk levetid vil derfor ofte være kortere enn teknisk levetid, det vil si den tid det teknisk sett er mulig å bruke driftsmidlet.

Korrekte skattemessige avskrivninger innebærer at virksomheten ved ligningen får et fradrag som tilsvarer det årlige, faktiske verdifallet på driftsmidlet. Selskapene vil da betale selskapskatt på sitt faktiske overskudd. Dersom avskrivningene er for høye, vil bedriftens skattbare overskudd bli for lavt tidlig i driftsmidlets levetid. Skattyteren får dermed en rentefri skattekreditt. I og med at kreditten er rentefri, vil skattyter få en fordel sammenlignet med alternativ finansiering. Avskrivninger som er høyere enn faktisk verdifall, vil dermed være en form for skattelettelse for bedriftene. For lave avskrivninger sammenlignet med økonomisk verdifall vil på den annen side gi negativ skattekreditt som innebærer en tilsvarende ulempe (skatteskjerpelse) for skattyter.

Skattemessige avskrivninger som avviker fra økonomisk verdifall, kan gi vridninger i investeringene:

- Når forholdet mellom skattemessige avskrivninger og faktisk økonomisk verdiforringelse varierer mellom ulike typer investeringer, vil også mulighetene til å opparbeide skattekreditter variere med type realkapital. Siden bedriftens investeringsadferd blir styrt ut fra avkastningen etter skatt, kan forskjellige muligheter for skattekreditter medføre at skattemessige forhold påvirker valg av investeringer. Dette vil i så fall vri investeringssammensetningen og føre til en sløsing med samfunnets ressurser og lavere økonomisk vekst.
- Avskrivninger som er høyere enn økonomisk verdifall, bidrar til innlåsing av kapital. For de fleste former for realkapital eksisterer det et annenhåndsmarked. Ved eventuelt salg kommer skattekreditten til syne som differansen mellom salgspris og nedskrevet verdi. Dersom denne gevinsten skattlegges på salgstidspunktet, vil det i enkelte tilfeller ikke være lønnsomt å selge driftsmidlet selv om salgssummen kan reinvesteres til en høyere avkastning enn ved den aktuelle plasseringen. Jo høyere avskrivningssatsene er i forhold til det økonomiske verdifallet, desto større skattekreditter kan opparbeides, og desto større kan det samfunnsøkonomiske tapet bli.

Hvis gevinster på salg av avskrivbare driftsmidler ikke skattlegges, kan avskrivninger som er høyere enn økonomisk verdifall gjøre det lønnsomt å selge ut driftsmidler og eventuelt kjøpe dem tilbake igjen. På den måten kan avskrivningsgrunnlaget økes opp til markedsverdien. Dermed øker avskrivningene, men uten at det foreligger noen «motpost» i form av en skattepliktig gevinst.

I det norske skattesystemet skattlegges gevinster som ikke inntektsføres i realisasjonsåret, enten ved nedskrivning på egen saldo eller gjennom inntektsføring fra gevinst- og tapskonto. Ved nedskrivning på egen saldo inntektsføres og skattlegges gevinsten i takt med avskrivningssatsen. I dette tilfellet vil avskrivningssystemet og gevinstbeskatningen virke nøytralt mht. salg av driftsmidler. Ved bruk av gevinst- og tapskonto vil insentivene avhenge av om avskrivningssatsen er høyere eller lavere enn satsen for gevinst- og tapskonto på 20 pst. Høyere avskrivningssatser gir insentiver til salg, mens lavere kan gi innelåsning. I det norske systemet skal i utgangspunktet bare saldoavskrevne driftsmidler som har avskrivningssats på 14 pst. eller lavere, føres på gevinst- og tapskontoen.

For å redusere vridningene i selskapskatten mener utvalget det er viktig at de skattemessige avskrivningene i størst mulig grad avspeiler det økonomiske verdifallet. Det er viktig at prinsippet gjelder generelt for alle avskrivningssatsene, slik at avskrivningssystemet i minst mulig grad påvirker investeringsbeslutningene og ikke favoriserer investeringer i enkelte driftsmidler. Skattelette i form av ubegrunnede økninger i avskrivningssatsene vil redusere konkurransekraften for norsk økonomi som helhet, siden det virer ressurser bort fra de investeringene som er mest lønnsomme før skatt.

Det er imidlertid nødvendig å avveie treffsikkerhet mot behovet for enkle og operasjonelle regler. Utvalget drøfter i det påfølgende den praktiske utformingen av avskrivningssystemet.

### 10.3 Metoder for skattemessige avskrivninger

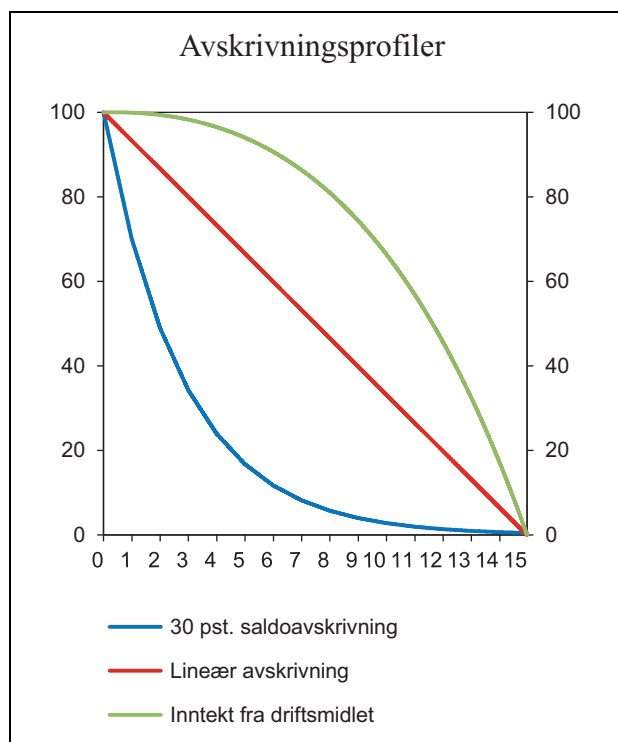
Ideelt sett bør skattemessige avskrivninger følge det økonomiske verdifallet til hvert enkelt driftsmiddel. Det er imidlertid ikke praktisk mulig å fastsette skattemessige avskrivninger konsekvent ut fra verdifallet for hvert enkelt driftsmiddel. Av ligningsadministrative grunner er det nødvendig at avskrivningsreglene gjelder for bredere grupper av driftsmidler.

En investering kan avskrives over driftsmidlets økonomiske levetid ved hjelp av ulike metoder. Metodene baserer seg på ulike forutsetninger om profilen på verdifallet og kan i hovedsak inndeles i tre kategorier:

- *Degressive avskrivninger* (også kalt geometriske avskrivninger eller saldoavskrivninger) – avtagende avskrivningsbeløp fra periode til periode, passer best når verdifallet er størst i begynnelsen av levetiden
- *Lineære avskrivninger* – konstant avskrivningsbeløp i hver periode, passer best når verdifallet er jevnt fordelt over levetiden
- *Progressive avskrivninger* – økende avskrivningsbeløp fra periode til periode, passer best når verdifallet er størst mot slutten av levetiden

Figur 10.1 viser profilen på den skattemessige verdien over tid for et driftsmiddel med en investeringsutgift på 100 ved ulike avskrivningsprofiler. Figuren illustrerer at saldoavskrivninger gir store reduksjoner i avskrivningsgrunnlaget de første årene. Dette innebærer imidlertid også at avskrivningene blir relativt mindre verd de senere årene. Progressiv avskrivning (konkav funksjon) gir små avskrivninger de første årene, men relativt høyere avskrivninger senere år. Dette kan være en god tilnærming til faktisk økonomisk verdifall for driftsmidler som genererer om lag samme inntekt helt fram til den må skiftes ut. På samme måte som i et degressivt system kan en utforme progressiviteten i avskrivningene på mange ulike måter. Selv om alle profilene viser et driftsmiddel med tilnærmet samme økonomiske levetid, bidrar periodiseringen av verditapet til at nåverdien av profilene er ulik. De ulike metodene er derfor ikke økonomisk ekvivalente.

I det norske skattesystemet har en fra og med 1982 benyttet saldosystemet som hovedregel for avskrivninger. Særskilte driftsmidler i kraft- og petroleumsvirksomhet og tidsbegrensede rettigheter kan avskrives lineært (det vil si med et fast beløp hvert år). Saldoavskrivninger innebærer at man hvert år kan skrive av en viss prosentandel av investeringskostnaden som ikke er avskrevet tidligere («saldoen»), dvs. en geometrisk avskrivningsprofil. Det medfører at avskrivningene er størst når driftsmidlene er relativt nye og at de deretter faller fra år til år. Et slikt system er ligningsadministrativt enklere enn for eksempel lineære avskrivninger, ettersom man kan plassere ulike driftsmidler med samme avskrivningssats på en felles avskrivningskonto (samlesaldo) og foreta en gruppevis beregning av de skattemessige avskrivningene. En trenger med andre ord



Figur 10.1 Utvikling i skattemessig verdi over 15 år ved alternative avskrivningsprofiler

Kilde: Utvalget.

ikke holde rede på den historiske investeringskostnaden og gjenstående saldo for hvert enkelt driftsmiddel.

Prinsipielt sett burde driftsmidlene deles inn i grupper etter sin økonomiske levetid. Siden det er vanskelig å avgjøre den økonomiske levetiden til hvert enkelt driftsmiddel, deles de i stedet inn etter type driftsmiddel, og avskrives med en sats som prinsipielt skal gjenspeile gjennomsnittlig verdifall for gruppen. Artsinndelingen har med andre ord først og fremst en praktisk begrunnelse. Av og til kan det likevel være vanskelig å avgjøre hvilken saldogruppe et driftsmiddel hører hjemme i. Det har for eksempel vært flere rettsaker om grensedragningen mellom maskin og anlegg, jf. punkt 10.4.5.8. Slike avgrensingsproblemer kan være særlig uheldig dersom det er stor forskjell i avskrivningssatsene. Det kan også oppstå spørsmål om noe er å anse som ett eller flere driftsmidler. Det kan igjen ha betydning for hvordan anskaffelseskostnaden skal fradragsføres. Hva som utgjør ett driftsmiddel, er ikke uttrykkelig regulert i skatteloven, og vil derfor måtte bero på hva som etter en konkret helhetsvurdering utgjør én enhet.

Regnskapsmessig benyttes gjerne det lineære avskrivningssystemet. Det kan isolert sett være en administrativ forenkling å la de skattemessige

avskrivningene følge de regnskapsmessige avskrivningene. I så fall kan skattemessige hensyn påvirke de regnskapsmessige avskrivningene. Det kan redusere informasjonsverdien for brukerne av regnskapet, som investorer, offentlige myndigheter mv. Lovgiver vil også miste kontroll med et sentralt område i selskapsbeskatningen dersom de skattemessige avskrivningene bestemmes av rettsutviklingen på regnskapsområdet. Regnskapsreglene gir videre ofte mer rom for skjønn enn skattereglene. Det kan være krevende for skattyterne og Skatteetaten, og øke tvistnivået ved ligningen, hvis skattegrunnlaget skal avgjøres ut fra hva som anses som god regnskaps-skikk. Utvalget mener at de skattemessige avskrivningene ikke bør knyttes opp mot de regnskapsmessige avskrivningene.

Utvalget har bedt Statistisk sentralbyrå (SSB) om å vurdere faktisk økonomisk verdifall for ulike driftsmidler og profilen på dette verdifallet (jf. uttrykt vedlegg<sup>1</sup>: Verdifall på driftsmidler). For å bedre informasjonstilfanget om verdifall har SSB blant annet gjennomført en spørreundersøkelse. I spørreundersøkelsen svarte et flertall at lineære avskrivninger ga det mest realistiske bildet av det økonomiske verdifallet for de fleste driftsmiddelgruppene. For kjøretøy mener imidlertid et flertall at verdifallet er størst i de første årene. Det samme gjelder for produksjonsinnretninger for petroleum. For enkelte større driftsmidler, slik som fly, dammer, forretningsbygg mv. er det en del som har svart at progressive avskrivninger er mer realistisk.

Selv om lineære avskrivninger muligens gir det beste uttrykket for økonomisk verdifall på tvers av alle grupper, er det gode grunner til likevel å velge saldoavskrivninger. Saldosystemet har den fordel at det er mulig å operere med én felles avskrivningskonto for et stort antall driftsmidler som skal avskrives med samme sats. Dette er administrativt en stor fordel. Utvalget legger også vekt på at det eksisterende saldosystemet er godt innarbeidet i næringslivet og i Skatteetaten.

Utvalget anbefaler at en som hovedregel holder fast ved et saldoavskrivningssystem. For enkelte, særlig store driftsmidler som avskrives særskilt, kan det være grunn til å velge andre avskrivningsprofiler. For slike driftsmidler vil administrative fordeler ved saldosystemet ikke gjøre seg gjeldende på samme måte, og en kan legge større vekt på en avskrivningsprofil som stemmer overens med profilen på det økonomiske

<sup>1</sup> <http://www.regjeringen.no/id/nou201420140013000dddepis>

verdifallet. Satser og inndeling av driftsmidler i grupper er nærmere vurdert i avsnitt 10.4.

## 10.4 Vurdering av avskrivningssatsene og saldogruppene mv.

### 10.4.1 Gjeldende avskrivningssatser

Tabell 10.1 gir en oversikt over gjeldende avskrivningssatser. Driftsmiddel med en forventet brukstid på mindre enn 3 år, eller med en verdi lavere enn 15 000 kroner, kan utgiftsføres direkte.

I petroleumssektoren og kraftsektoren er det spesielle avskrivningsregler. Driftsmidler i form av rørledninger eller produksjonsanlegg med de installasjoner som er en del av, eller tilknyttet, slik innretning avskrives lineært med 16 2/3 pst. årlig over 6 år. Også starttidspunktet for avskrivningene er mer gunstig i petroleumssektoren, idet avskrivningene kan påbegynnes etter hvert som utgiftene blir pådratt, dvs. før driftsmidlet tas i ordinær bruk.

De særlige avskrivningsreglene i petroleumssektoren gjelder bare faste anlegg på sokkelen. Andre driftsmidler avskrives etter de alminnelige reglene i skatteloven, normalt etter saldometoden. Også disse avskrivningene gir imidlertid rett til fradrag både i alminnelig inntekt og i særskattegrunnlaget dersom driftsmidlene blir brukt i utvinningsvirksomheten.

Det er spesielle avskrivningsregler for driftsmidler som benyttes til LNG-produksjon. Slike driftsmidler kan kreves avskrevet med inntil 33 1/3 pst. pr. år, det vil si lineært over 3 år fra og med det år

utgiften er pådratt. Disse reglene gjelder bare dersom anlegget ligger i Finnmark fylke eller i kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa eller Kvænangen i Troms fylke (per i dag er det bare Snøhvit-anlegget som benytter de spesielle avskrivningsreglene).

I kraftsektoren avskrives visse særskilte driftsmidler lineært. Dammer, tunneler, rørgater (unnatt rør) og kraftstasjoner avskrives lineært med 1,5 pst. årlig over 67 år, mens maskinteknisk utrustning i kraftstasjoner, generatorer, rør, foring i sjakt/tunnel, luker, rister etc. avskrives med 2,5 pst. årlig over 40 år.

### 10.4.2 Avskrivningsregler i utvalgte land

Det er stor variasjon i avskrivningssystemene mellom land. Også i de andre nordiske landene er saldoavskrivninger hovedregelen for avskrivninger på maskiner og utstyr mv. Driftsmidler med en brukstid under tre år eller med en anskaffelseskost under visse terskler kan normalt utgiftsføres direkte.

#### Sverige

*Maskiner og utstyr* skal som hovedregel avskrives etter en degressiv metode (saldoavskrivninger). Maksimal avskrivningssats er 30 pst. av samlede regnskapsmessige verdier ved starten av inntektsåret (residualen). Som et alternativ til degressiv avskrivning kan skattyter velge full avskrivning over fem år hvor årlig avskrivning tilsvarer 20 pst. av kostprisen (kompletteringsreglen). Hvis skattyter kan sannsynliggjøre at vir-

Tabell 10.1 Avskrivningssatser for inntektsåret 2014. Prosent

Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30
Saldogruppe b (ervert forretningsverdi)	20
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.)*	20
Saldogruppe e (skip, rigger mv.)	14
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak)	5
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) **	4 (6/10)
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2
Saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg)	10

\* Det gis 10 pst. startavskrivning for driftsmidler i saldogruppe d fra 2014.

\*\* Bygninger med så enkel konstruksjon at brukstiden må antas å ikke overstige 20 år, kan avskrives med 10 pst. Satsen på 10 pst. gjelder også anlegg hvor brukstiden må antas å ikke overstige 20 år. Husdyrbygg i landbruket kan avskrives med en forhøyet sats på 6 pst.

kelig verdi av maskiner og utstyr er lavere enn nedskrevet verdi basert på ovennevnte metoder, kan det kreves avskrivninger på bakgrunn av virkelig verdi (restvärdeavskrivning). Maksimal avskrivninger etter denne metoden utgjør 25 pst. Eiendeler hvor forventet levetid ikke overstiger tre år og eiendeler som har en anskaffelsesverdi som ikke overstiger SEK 22 200 (ekskl. mva. for 2014), kan utgiftsføres direkte ut i anskaffelsesåret. Visse *immaterielle eiendeler* med begrenset økonomisk levetid kan også avskrives. Metodene for avskrivning av disse er de samme som for maskiner og utstyr. For *bygninger* kan i utgangspunktet bare lineære avskrivninger anvendes. Som hovedregel er avskrivningene basert på bygningens kostpris og brukstid. Avskrivningssatsene varierer mellom 1,5 og 5 pst. per år.

#### Danmark

*Maskiner, utstyr, kjøretøy og skip* (med bruttotonnasje under 20 tonn) avskrives etter en degressiv metode (saldoavskrivninger). Maksimal avskrivning er 25 pst. per år. For driftsmidler med lang økonomisk levetid (f.eks. luftfartøy, tog, borerigger og kraftverk) gjelder en lavere sats på 17 pst. Eiendeler med *særlig* lang levetid (f.eks. jernbanelinjer) avskrives med en sats på 7 pst. For skip med bruttotonnasje over 20 tonn er avskrivningssatsen normalt 12 pst. For alle skip kan det benyttes en avskrivningssats på 20 pst. i anskaffelsesåret. Rederier som er en del av tonnasjesskattregimet gis i utgangspunktet ikke fradrag for avskrivninger. Av praktiske grunner kan visse eiendeler utgiftsføres direkte i anskaffelsesåret. Det gjelder eiendeler med brukstid som ikke overstiger tre år, eiendeler med kostpris som ikke overstiger DKK 12 600 for 2014, maskiner, utstyr og skip som brukes for forskningsformål (unntak for undersøkelse av naturressurser), og programvare. Ervervet goodwill og kostpris for nærmere definerte *immaterielle eiendeler* avskrives som hovedregel lineært over en periode på sju år. Anskaffelseskostnaden for patenter og know-how kan alternativt komme direkte til fradrag i anskaffelsesåret. *Bygninger* som benyttes i næringsvirksomhet kan i utgangspunktet avskrives etter en lineær metode med en normalsats på 4 pst. (en høyere sats på 7 pst. kan benyttes hvis det sannsynliggjøres at bygningen har en økonomisk levetid på under 25 år). Bygninger som brukes til kontorlokaler, overnatting (hoteller kan likevel avskrives), helsevesen, finanssektoren, kan som hovedregelt ikke avskrives (det gjelder unntak for bygninger som er tilknyttet en avskrivbar bygning.

*Installasjoner* som utelukkende benyttes i en avskrivbar bygning (f.eks. en heis), skal avskrives sammen med bygningen.

#### Storbritannia

Det gis skattemessige avskrivninger (capital allowances) etter en degressiv metode (saldoavskrivning) for utgifter knyttet til *maskiner, utstyr mv.* (plant and machinery er vidt definert). Denne gruppen gir grunnlaget for beregning av et årlig skattemessig fradrag som utgjør 18 pst. av samlet beløp (residualen videreføres). Eiendeler med kort levetid kan plasseres i egne grupper. Eiendeler med forventet økonomisk levetid på minst 25 år skal skilles ut i en egen gruppe (special rate pool), sammen med visse andre eiendeler, og avskrives med en sats på 8 pst. Årlige investeringer i gruppen «plant and machinery» kan utgiftsføres direkte i anskaffelsesåret, hvis de samlede utgiftene for et selskap ikke overstiger 25 000 pund (beløpet er hevet til 500 000 pund for utgifter i perioden fra april 2014 til 31. desember 2015. Det gis ett slikt fradrag per konsern per år. Skattemessige avskrivninger for biler beror i utgangspunktet på deres CO<sub>2</sub>-utslipp. *Immaterielle eiendeler* ervervet eller utviklet etter 31. mars 2002 avskrives i samsvar med regnskapsmessige verdier. For enkelte immaterielle eiendeler kan skattyter i stedet velge lineære avskrivninger med en sats på 4 pst. Utgifter til *forskning og utvikling* kan utgiftsføres direkte det første året, hvis nærmere vilkår er oppfylt.

#### Tyskland

Driftsmidler med økonomisk levetid på mer enn ett år må aktiveres og avskrives. Avskrivningene er obligatoriske. Eiendeler til bruk i næringsvirksomhet ervervet eller produsert etter 31. desember 2007, skal som hovedregel avskrives lineært. Frem til og med 2007 kunne skattyter avskrive eiendeler etter alternative metoder, blant annet en degressiv metode (saldoavskrivning) som ble gjeninnført i en kortere periode under den økonomiske krisen. Driftsmidler avskrives i samsvar med tabell som utferdiges av finansdepartementet (basert på forventet levetid). *Bygninger* avskrives som hovedregel etter en lineær metode, men unntaksvis etter en degressiv metode. Bygninger som brukes i næringsvirksomhet (ikke boliger), avskrives med en sats på 3 pst. Bygninger til bruk for boligformål avskrives med en sats på 2 pst. *Ervervet forretningsverdi (goodwill)* avskrives lineært over 15 år. Eiendeler med lav anskaffelses-

verdi (under 410 euro, ekskl. mva.) kan utgiftsføres direkte i anskaffelsesåret.

### 10.4.3 Empiriske studier av økonomisk verdifall

Det finnes relativt lite sikker informasjon om det faktiske økonomiske verdifallet til mange driftsmidler. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet at det er vanskelig å gjennomføre gode empiriske studier på dette området. For enkelte driftsmidler finnes det velutviklede annenhåndsmarkeder, og det er da mulig å finne ganske pålitelige anslag for økonomisk verdifall. Uten gode annenhåndsmarkeder må en benytte andre metoder, for eksempel ta utgangspunkt i regnskapsinformasjon eller spørreundersøkelser.

De mest brukte, og anerkjente, beregningene på økonomisk verdifall stammer fra tidlig 80-tall. Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14) gikk gjennom det som den gang var tilgjengelig empirisk materiale omkring driftsmidlers verdifall. De la stor vekt på det empiriske arbeidet som ble publisert av de amerikanske økonomene Charles R. Hulten og Frank C. Wykoff i 1981. I den vitenskapelige litteraturen fremheves fortsatt Hulten og Wykoffs arbeid som den mest sentrale og omfattende empiriske studien av driftsmidlers økonomiske verdifall. Det er lite tilfredsstillende at de fremste kildene til informasjon om driftsmidlers økonomiske levetid er såpass gamle. I tillegg kan det være systematiske forskjeller i økonomiske og fysiske forhold mellom land som medfører at anslag for økonomisk levetid ikke er direkte sammenlignbare. Utvalget ba derfor SSB om å gjennomføre en studie av økonomisk levetid på driftsmidler i Norge, samt å sammenligne disse resultatene med nyere studier fra bl.a. Canada og Nederland (jf. uttrykt vedlegg).

SSBs rapport er i hovedsak basert på spørreundersøkelser. Det vil si at eierne av et driftsmiddel, eller i enkelte tilfeller bransjeforeninger, er blitt spurt om forventet økonomisk levetid. En slik metode vil ha flere feilkilder og være mindre pålitelig enn andre empiriske undersøkelser. Blant annet er det en fare for at enkelte respondenter ikke har et forhold til begrepet økonomisk levetid eller forveksler økonomisk levetid med egen forventet eiertid. Særlig for driftsmidler med hyppig utskifting er det en fare for at respondenten ikke har kunnskap om driftsmidlets økonomiske levetid fordi de gjerne selger driftsmidlet før det er utrangert. SSBs spørreskjema ga ikke anledning til å oppgi eventuell restverdi ved salg. Dette kan

isolert sett trekke i retning av at det oppgis for kort økonomisk levetid i undersøkelsen.

For maskiner gjennomførte SSB i tillegg en egen utvalgsundersøkelse der de spurte om anskaffelsesverdier og salgs/-utrangeringsverdier. Også denne typen undersøkelser har potensielle feilkilder. Blant annet kan det være seleksjonsskjevheter i utvalget.

Tabell 10.2 viser anslag på økonomisk levetid og depresieringsrater fra SSBs spørreundersøkelse og utvalgte empiriske studier foretatt på data fra andre land. Anslagene på levetid er hentet fra SSBs rapport.

En tilnærming til sammenhengen mellom økonomisk levetid og avskrivningsrate i saldossystemet er å sette nåverdien av avskrivningene fra lineær metode lik den tilsvarende nåverdien fra geometrisk avskrivning (NOU 1989: 4). Depresieringsraten, eller saldossatsen, ( $a$ ) blir da en funksjon av levetiden ( $L$ ) og rentenivået ( $r$ ):

$$a = \frac{r \cdot (1 - e^{-rL})}{r \cdot L - (1 - e^{-rL})}$$

SSB har, ved konvertering av levetid til depresieringsrater, lagt til grunn 0 rente. Med denne forenklete forutsetningen vil man kunne finne saldossatsen  $a$  gjennom ovennevnte formel som en tilnærming til verdien  $2/L$ . Ved konvertering av levetid til avskrivningssats i tabell 10.2 er det lagt til grunn en rente på 5 pst. Tabell 10.3 viser saldossats som gir samme nåverdi av avskrivningene som med lineære avskrivninger over levetiden under ulike forutsetninger om diskonteringsrente.

I et nominelt basert skattesystem som det norske, skal avskrivningssatsene i utgangspunktet gjenspeile driftsmidlenes nominelle økonomiske verdifall. I en situasjon med inflasjon vil nominelt verdifall være lavere enn reelt verdifall. Boks 10.1 viser sammenhengen mellom nominelle avskrivningssatser og effektiv skattesats.

### 10.4.4 Sammenligning av regnskapsmessig og skattemessig balanse

Utvalget ba også SSB om å foreta en sammenligning av skattemessig og regnskapsmessig balanse. I prinsippet gir regnskapsmessig avskrivning og balanse informasjon om hva selskapene selv vurderer som sannsynlig verdifall på driftsmidlene sine. Etter regnskapsloven § 5-3 annet ledd skal anleggsmidler som har begrenset økonomisk levetid avskrives etter en fornuftig avskrivningsplan. Ifølge «Årsregnskapet i teori og praksis 2013» (Huneide m.fl. 2013) vil dette si en «systematisk og

Tabell 10.2 Anslag på økonomisk levetid (år) for ulike driftsmidler i utvalgte studier. Avledet<sup>1</sup> prosentvis avskrivningsrate (saldosats) i parentes

Skattemessig saldogruppe	Type driftsmiddel	Anslag for økonomisk levetid og avledet avskrivningsrate			
		SSB	Statistics Canada	Rooijen-Horsten m.fl. (2008)	Bureau of Eco- nomic Analysis
a	Kontormaskiner og lignende	4,6 (0,42)	4,4 (0,46)	8,9 (0,21)	4,0 (0,48)
b	Ervervet forretningsverdi	10,2 (0,18)			
c	Vogntog, lastebiler	7,6 (0,24)	9,5 (0,19)	5,0 (0,38)	9,1 (0,20)
c	Varebiler	5,9 (0,32)	9,5 (0,19)		9,1 (0,20)
c	Busser	8,8 (0,21)			
c	Drosjebiler og kjøretøy for transport av funksjonshemmede	4,7 (0,41)			
d	Personbiler	6,4 (0,30)	7,4 (0,25)		9,1 (0,20)
d	Maskiner og utstyr til bergverk og industri	10,1 (0,18)	12,7 (0,14)	26,7 (0,06)	13,7 (0,13)
d	Redskap, instrumenter, inventar mv.	7,2 (0,26)	9,1 (0,20)	9,1 (0,20)	11,0 (0,17)
e	Skip, fartøy, rigger mv.	19,5 (0,09)			
f	Fly, helikopter	16,3 (0,11)			
g	Anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft	34,4 (0,05)			
h	Hoteller, losjihus, bevertningssteder mv.	60,4 (0,02)	20,0 (0,09)		66,7 (0,02)
h	Andre bygg	28,4 (0,06)	24,2 (0,07)	35,4 (0,04)	66,7 (0,02)
h	Anlegg	15,3 (0,12)	21,6 (0,08)		100 (0,01)
i	Forretningsbygg	59,9 (0,02)	28,6 (0,06)		66,7 (0,02)
j	Fast teknisk installasjon i bygninger	16,8 (0,11)			
Avskrives lineært	Dammer, tunneler, rørgater (unnattatt rør), kraftstasjoner (inkludert adkomsttunneler)	66 (0,02)	22,2 (0,08)		100 (0,01)
Avskrives lineært	Maskinteknisk utrustning i kraftstasjon	34,7 (0,05)	16,7 (0,11)		14,3 (0,12)
Avskrives lineært	Rørledning i petroleum	30 (0,05)	28,6 (0,06)		28,6 (0,06)
Avskrives lineært	Produksjonsinnretninger i petroleum	31,8 (0,05)	28,6 (0,06)		28,6 (0,06)

<sup>1</sup> Ved beregning av saldosats er det lagt til grunn en rente på 5 pst.  
Kilde: SSB og utvalget.

Tabell 10.3 Saldosats som gir samme ekvivalente nåverdi av avskrivningene som med lineære avskrivninger over levetiden, for ulike kombinasjoner av levetid og diskonteringsrente.

Diskonteringsrente	Levetid (år)									
	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
0	40,0	20,0	13,3	10,0	8,0	6,7	5,7	5,0	4,4	4,0
2,5	39,2	19,2	12,6	9,2	7,2	5,9	5,0	4,3	3,8	3,3
5	38,4	18,5	11,9	8,6	6,6	5,4	4,5	3,8	3,3	2,9
7,5	37,7	17,8	11,3	8,1	6,2	5,0	4,1	3,5	3,0	2,6
10	36,9	17,2	10,7	7,6	5,8	4,6	3,8	3,3	2,8	2,5

Kilde: Utvalget.

rasjonell fordeling av anskaffelseskost (med fradrag for eventuell utranteringsverdi) over driftsmidlets antatte levetid i virksomheten.»

Både i bedriftsøkonomisk teori og gjennom regnskapspraksis er det utviklet et metodeapparat for forenklete avskrivningsberegninger. Det er anledning til å endre avskrivningsplanen dersom en over tid ser at estimatet for forventet økonomisk levetid avviker fra det opprinnelige. Det prinsipielle grunnlaget for regnskapsmessige avskrivninger er likevel det samme som for de skattemessige. Utgangspunktet er nåverdien av den framtidige konstantstrømmen som driftsmidlet er forventet å skape.

Den mest vanlige metoden for regnskapsmessige avskrivninger er lineære avskrivninger. Lineære avskrivninger innebærer avskrivninger med like store årlige beløp over levetiden til driftsmidlet. Det er også verd å merke seg at skattemessige avskrivninger generelt sett ikke anses å tilfredsstille kravet til en fornuftig avskrivningsplan i regnskapet, jf. NOU 1995: 30 Ny regnskapslov, s. 130.

SSBs Regnskapsstatistikk for selskap gir informasjon om regnskapsmessig balanse for de ulike saldogruppene. Tilsvarende informasjon om skattemessig avskrivning og balanse kan hentes fra inntektsstatistikken for selskap. Sammenstilt gir dette en pekepinn på om de skattemessige avskrivningssatsene er for lave eller for høye. For eksempel, dersom den samlede regnskapsmessige balansen på en saldogruppe er høyere enn den samlede skattemessige balansen, kan dette gi en indikasjon på at de skattemessige avskrivningene er for høye. Omvendt, dersom den regnskapsmessige balansen er lavere enn den skattemessige balansen, så kan dette indikere at de skattemessige avskrivningene er for lave. En mulig feilkilde kan være at det er ulik praksis for aktivering og fradragføring av driftsmidler. Regnskapsstandarden oppstiller ikke noe absolutt krav til hva som skal regnes som betydelige eller

varige driftsmidler. I praksis vil ofte de skattemessige grensene for aktivering bli lagt til grunn også i selskapenes regnskap (Huneide m.fl., 2013).

Tabell 10.5 viser inngående balanse for hhv. skattemessige og regnskapsmessige verdier for de ulike saldogruppene i 2012. Den siste kolonnen viser hvor mange prosent regnskapsmessig verdi overstiger skattemessig verdi. En positiv (negativ) differanse kan tyde på at den skattemessige avskrivningssatsen er for høy (lav). I tabellen er ikke selskap som omfattes av de særskilte skattereglene for kraftverk og rederi tatt med. Dette skyldes at saldostatistikken (en del av inntektsstatistikken) ikke inneholder informasjon om skattemessige verdier knyttet til driftsmidler som avskrives særskilt (kraftverk) eller som ikke overskuddsbeskattes (rederi).

Tabell 10.5 viser en positiv differanse for de fleste saldogruppene, dvs. at de regnskapsmessige avskrivningene ligger under de skattemessige. Tabellen kan imidlertid tyde på at det er en viss sammenblanding i enkelte saldogrupper i regnskapet. Trolig skyldes dette at det ved innføring av nye saldogrupper for anlegg for overføring av elektrisk kraft mv. (gruppe g) og for fast teknisk installasjon i bygninger (gruppe j), ikke i like stor grad ble skilt ut driftsmidler fra de opprinnelige gruppene (hhv. gruppe d og gruppe h/i) i regnskapet. Dette må tas i betraktning når tallene skal tolkes.

Det må understrekes at disse tallene ikke kan brukes som fasit på i hvilken grad skattemessige avskrivningssatser er for høye eller for lave. Det er blant annet vanskelig å vite hvor mye forskjellen i verdier må være før en bør vurdere endringer i avskrivningssatsen, og hva riktig avskrivningssats er. Tallene kan imidlertid supplere øvrige analyser, og gi en indikasjon på hvordan selskapene selv vurderer verdifallet på driftsmidlene.



### Boks 10.1 Nominell avskrivning og effektiv skattesats

I denne boksen illustreres sammenhengen mellom effektive marginale skattesatser og ulike forutsetninger om avskrivningsreglene. Metoden er basert på Devereux og Griffith (2003). Anta at en bedrift kjøper et driftsmiddel til 100. Driftsmidlet faller i verdi reelt 10 pst. årlig. Vi bruker symbolet  $\delta$  for å betegne det reelle verdifallet. Samtidig er det prisstigning i økonomien,  $\pi$ , slik at de nominelle prisene øker med 2,5 pst. i året. Vi forutsetter at den generelle prisstigningen samsvarer med prisstigningen på det aktuelle driftsmidlet. Det nominelle verdifallet,  $\varphi$ , på driftsmidlet vil da være 7,8 pst. beregnet ved

$$\varphi = 1 - (1 + \pi)(1 - \delta) = \delta(1 + \pi) - \pi$$

Utviklingen i verdien på driftsmidlet de første tre årene kan illustreres ved følgende:

År	1	2	3	...
1. Verdi av driftsmidlet ved årets start	100	92,25	85,10	...
2. Verdi etter prisstigning i året	102,50	94,56	87,23	...
3. Verdi av driftsmidlet ved årets slutt (2.*90 %)	92,25	85,10	78,51	...
4. Nominelt verdifall (1.–3.)	7,75	7,15	6,60	...
5. Nominelt verdifall i pst. (4./1.)	7,8	7,8	7,8	...

I et nominelt skattesystem, der det gis nominelle rentefradrag, skal avskrivningssatsene fastsettes slik at de reflekterer driftsmidlenes nominelle verdifall for å sikre nøytralitet i investeringsbeslutningen. I eksemplet over skal dermed avskrivningssatsen settes til 7,8 pst.

For gjeldsfinansierte investeringer vil kostnaden ved å binde kapital, dvs. både prisstigningen og realrenten, kunne trekkes fra ved at bedriften kan fradragføre nominelle renter. Med nominelle avskrivninger og fradrag for nominelle renter vil et gjeldsfinansiert driftsmiddel få en effektiv marginalsatt på 0.

For egenkapitalfinansierte investeringer gis det imidlertid ikke fradrag verken for realrenten eller inflasjonskomponenten (dvs. det at driftsmidlet isolert sett har fått en høyere nominell verdi eller gjenanskaffelseskostnad pga inflasjon (1.–2.)). Dette gjør at den effektive beskatningen av egenkapitalfinansierte investeringer vil være høyere enn den formelle skattesatsen,  $\tau$ . Med fradrag for inflasjonskomponenten av avkastningen ville den effektive skattesatsen bli lik den formelle skattesatsen,  $\tau$ .

For å beregne en nominell avskrivningssats som tilsvarer  $\delta$ , kan en ta utgangspunkt i nåverdien av de reelle fradragene. Vi antar at den risikofrie realrenten,  $r$ , er 2,5 pst., slik at den nominelle renten,  $i$ , er 5,06 pst.  $((1 + r)(1 + \pi) - 1)$ . Det kan vises at nåverdien da er gitt ved  $\delta/(\delta + r)$ . Nåverdien av de nominelle avskrivningene i et nominelt skattesystem er gitt ved  $\varphi/(\varphi + i)$ . Ved å sette disse uttrykkene lik hverandre får en følgende sammenheng:

$$\frac{\delta}{\delta + r} = \frac{\varphi^*}{\varphi^* + i} \leftrightarrow \varphi^* = \frac{\delta i}{r}$$

I dette tilfellet vil den effektive marginalsatten på en egenkapitalfinansiert investering være lik den formelle skattesatsen. Den effektive skattesatsen på gjeldsfinansierte investeringer vil imidlertid nå være negativ, fordi det antas fortsatt nominelle rentefradrag, dvs. at skattesystemet subsidierer gjeldsfinansierte investeringer. Dette skyldes at det nå gis fradrag for inflasjonskomponenten to ganger for gjeldsfinansierte investeringer. Resultatet kan oppsummeres slik:

Tabell 10.4 Virkning på marginale effektive skattesatser (EMTR) ved ulik utforming av avskrivningene

	Gjeldsfinansiert investering	Egenkapitalfinansiert investering
Nominelt skattesystem	$EMTR = 0$	$EMTR > \tau$
Reelt skattesystem	$EMTR < 0$	$EMTR = \tau$

**10.4.5 Vurdering av saldogruppene****10.4.5.1 Saldogruppe A (kontormaskiner og lignende)**

Gjeldende avskrivningssats for kontormaskiner og lignende er på 30 pst. Dette tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 6-7 år.

Kontormaskiner med en kostpris under grensen på 15 000 kroner fradragsføres fullt ut i ervervåret. På nærmere vilkår skal imidlertid flere individuelle gjenstander vurderes samlet mot denne beløpsgrensen, jf. avsnitt 10.5. Kontormaskiner med en levetid på mindre enn tre år kan fradragsføres direkte.

Avskrivningssatsen for saldogruppe a ble økt fra 25 pst. til 30 pst. i forbindelse med gjennomgangen i Ot.prp. nr. 1 (2001–2002), siden empiriske undersøkelser indikerte at dette var mer i tråd med faktisk økonomisk levetid. SSBs studie kan indikere at en riktig avskrivningssats for denne gruppen er om lag 40 pst. En del observasjoner knytter seg imidlertid trolig til driftsmidler som utgiftsføres direkte. Internasjonale anslag varierer mellom 21 pst. og 48 pst. (jf. tabell 10.2). Det er grunn til å tro at også disse anslagene inkluderer driftsmidler som i Norge i dag kan utgiftsføres direkte, og at anslagene for økonomiske levetid derfor er for lave. Sammenligningen av regnskapsmessige og skattemessige verdier viser at driftsmidler i saldogruppe a i gjennomsnitt er vurdert å være 14 pst. mindre verdt i regnskapet enn i skatteregnskapet. Det kan også iso-

lert indikere at den skattemessige avskrivningssatsen er for lav.

Samlet sett er det holdepunkter for at avskrivningssatsen for saldogruppe a ligger noe lavere enn reelt økonomisk verdifall tilsier. Det synes imidlertid å være stor usikkerhet knyttet til denne saldogruppen, ikke minst fordi mange eendeler i denne gruppen kan utgiftsføres direkte. Det gjør det vanskelig å bruke anslag fra empiriske studier av verdifall på kontormaskiner, og sammenligningen med regnskapsmessige verdier blir også mindre relevant. Hensyntatt at alle driftsmidler med en varighet på mindre enn 3 år utgiftsføres direkte, mener utvalget at en forventet levetid på 6-7 år for de eiendelene som blir aktivert trolig er et rimelig anslag.

Utvalget finner samlet sett ikke tilstrekkelig grunn til å endre avskrivningssatsen i saldogruppe a og foreslår at den holdes på 30 pst.

**10.4.5.2 Saldogruppe B (ervert forretningsverdi)**

Forretningsverdi (goodwill) er en immateriell eiendel, og defineres som restverdien som eventuelt framkommer ved kjøp av virksomhet når en fra foretakets samlede verdi trekker ut markedsverdien av alle materielle og identifiserbare immaterielle eiendeler. Gjeldende avskrivningssats for ervert forretningsverdi er på 20 pst. Det tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 9-10 år. Det finnes svært mange forskjellige former for forretningsverdi, og det er derfor vanskelig å fastslå

Tabell 10.5 Inngående balanse. Skattemessige og regnskapsmessige verdier. Samlet og fordelt etter saldogruppe. 2012. Mill. kroner

Saldogruppe	Skattemessige verdier	Regnskapsmessige verdier	Regnskap ift. skatteverdi Prosent
a – kontormaskiner o.l.	13 617	11 698	-14,1
b – ervert forretningsverdi	16 854	40 611	141,0
c – vogntog, lastebiler, varebiler o.l.	18 410	21 384	16,2
d – personbil, traktorer, maskiner o.l.	161 478	173 595	7,5
e – skip, rigger o.l.	85 429	108 913	27,5
f – fly, helikopter	8 236	10 908	32,4
g – anlegg for overføring av kraft/elektroteknisk utrustning mv.	33 495	12 499	-62,7
h – bygg og anlegg	231 649	423 489	82,8
i – forretningsbygg	213 437	259 232	21,5
j – tekniske installasjoner	150 036	34 040	-77,3
Samlet	932 640	1 096 369	17,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB).

generelt hvilket faktisk verdifall forretningsverdi har. Egenskaper ved virksomheten som tilsier at det foreligger forretningsverdi utover identifiserbare eiendeler, er for eksempel en veletablert organisasjon med særlig kvalifiserte ansatte, et godt renommé og en solid kundekrets. Selv om virksomheten har disse kjennetegnene når den kjøpes, kan kvaliteten på organisasjon, kundelister mv. etter hvert anses å være opparbeidet av kjøper selv. Over tid kan dermed forretningsverdien som ble ervervet, få mindre verdi.

I Ot.prp. nr. 1 (2000–2001) vurderte Finansdepartementet det dit hen at daværende sats på 30 pst. var for høy sammenlignet med faktisk økonomisk verdifall. En høy sats kombinert med andre regler ble vurdert å medføre store tilpasningsmuligheter for skattytere. For eksempel kunne kjøper ved salg av næringsvirksomhet avskrive salgssummen av forretningsverdien med inntil 30 pst., mens selger på sin side inntektsførte gevinsten med 20 pst. (jf. reglene for gevinst- og tapskonto). Denne periodiseringsforskjellen innebar asymmetri i beskatningen av inntekter og utgifter. Kjøper var da tjent med at forretningsverdien utgjorde en så stor andel av salgssummen som mulig. For ligningsmyndighetene var det vanskelig å avgjøre hvor stor del som skal henføres til forretningsverdi, og hvor stor andel som skal henføres til de øvrige eiendelene. Finansdepartementet foreslo derfor å redusere satsen til 20 pst., som ble vedtatt av Stortinget.

I vurderingen i Ot.prp. nr. 1 (2001–2002) året etter, så Finansdepartementet ingen nye momenter som talte for å endre denne satsen. I SSBs spørreundersøkelse oppgis en forventet levetid på ervervet forretningsverdi til noe over 10 år. Det tilsvarer en avskrivningssats på om lag 18 pst. Sammenligningen av skattemessig og regnskapsmessig balanse viser at forretningsmessig verdi er betydelig høyere verdsatt i regnskapet enn det saldoavskrivningen skulle tilsi. Regnskapsmessig verdi ligger om lag 141 pst. høyere enn skattemessig verdi. Dette resultatet ser ut til å være konsistent over tid.

Både resultatene fra spørreundersøkelsen og den regnskapsmessige vurderingen kan tale for at avskrivningssatsen i saldogruppe b bør settes ned. Utvalget mener imidlertid at informasjonen om det faktiske verdifallet i gruppen er usikker. Det kan også være en fordel om goodwill (som er en restpost for merverdier som ikke kan tilordnes konkrete eiendeler) avskrives med samme sats som gevinst eller tap blir inntektsført. Etter en samlet vurdering foreslår utvalget derfor å videreføre avskrivningssatsen på 20 pst.

#### 10.4.5.3 Saldogruppe C (vogntog, varebil mv.)

Saldogruppe c omfatter blant annet vogntog, lastebiler, busser, varebiler og drosjebiler. Gjeldende avskrivningssats er 20 pst. Dette tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 9-10 år. I vurderingen i Ot.prp. nr. 1 (2000–2001) anså Finansdepartementet at en avskrivningssats på 20 pst. var i samsvar med det som legges til grunn ved beregning av kapitalslit for denne typen realkapital i det norske nasjonalregnskapet.

#### Drosjebiler

I SSBs studie oppgis en forventet økonomisk levetid for drosjebiler på i gjennomsnitt 4,7 år, noe som tilsier en avskrivningssats på om lag 40 pst. Det var kun seks respondenter i utvalget. SSB viser til at respondentene ser ut til å se bort fra at drosjebiler ofte har en betydelig restverdi når de skiftes ut, noe som trekker i retning av en lavere avskrivningssats. Spørreskjemaene fra SSB ga ikke anledning til å føre opp restverdi. Drosjebiler har flere skattemessige fordeler ved innkjøp av biler knyttet til fradragsrett for merverdiavgift og fritak for deler av engangsavgiften som kan gjøre det gunstig for eieren å selge bilen i andrehåndsmarkedet etter tre år (for å oppnå nye fordeler på ny bil).

Utvalget mener at avskrivningssatsen for drosjer som følger av SSBs undersøkelse virker urimelig høy. På den annen side har utvalget ikke annet materiale som klart underbygger at dagens sats ikke kan være for lav for drosjer. Dette er kjøretøy som normalt kjøpes nye og i løpet av 3-4 år går langt og slites mye. Utvalget vil derfor be departementet undersøke nærmere hvordan verdifallet på disse driftsmidlene er ut fra markeddata. Det foreligger et godt annenhåndsmarked for slike kjøretøy, og det er derfor relativt enkelt å anslå verdifallet nokså presist. Utvalget vil understreke at det ikke er den fysiske levetiden på disse kjøretøyene som i så fall er interessant, men verdifallet i den perioden kjøretøyene brukes i næring. Dersom en kommer til at dagens avskrivningssats er påviselig for lav, vil utvalget foreslå å skille ut drosjer som egen gruppe med høyere avskrivningssats enn i dag. Departementet bør samtidig vurdere dagens regler for tilbakeføring av merverdiavgift og engangsavgift for drosjer.

#### Vogntog, varebiler og busser

I SSBs spørreundersøkelse oppgis en gjennomsnittlig levealder for vogntog på om lag 8 år, vare-

biler på om lag 6 år og busser på om lag 9 år. Dette indikerer en depresieringsrate på henholdsvis 24 pst., 32 pst. og 21 pst. Internasjonale studier indikerer en levetid på i underkant av 10 år for denne gruppen.

Statistikk over gjennomsnittlig alder ved vraking og alder på bestanden av ulike kjøretøyer kan imidlertid tilsi at den økonomiske levetiden for disse eiendelene er lengre enn det som er angitt i SSBs undersøkelser. Statistikk fra SSB viser at gjennomsnittsalderen på registrerte varebiler var 8 år pr. 31. desember 2013. Snittalder for vraking av varebiler var 15,4 år i 2013. Statistikk fra Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV) indikerer videre at levealderen på registrerte busser og lastebiler i gjennomsnitt er noe høyere enn for varebiler. For eksempel er om lag 50 pst. av alle registrerte lastebiler 11 år eller eldre. Gjennomsnittsalderen på registrerte busser var på 10,9 år i 2011. Statistikken skiller ikke mellom kjøretøy som brukes privat og kjøretøy som brukes i økonomisk aktivitet. Det må likevel antas at en overvekt av denne typen kjøretøy brukes i en eller annen form for næring.

Tall for gjennomsnittsalder og alder ved vraking kan indikere at avskrivningssatsen på 20 pst. i saldogruppe c er for høy, i alle fall for de nevnte kjøretøygruppene. Dersom en legger til grunn at den økonomiske levetiden ligger tett opp mot den tekniske levetiden, vil en sats på 11-13 pst. trolig være mer i tråd med faktisk verdifall på varebiler, mens busser og lastebiler trolig bør avskrives med en enda lavere sats. Sammenligningen av skattemessig og regnskapsmessig balanse viser også at driftsmidlene i saldogruppen samlet sett blir vurdert å ha en noe høyere verdi (16,2 pst.) i regnskapet.

En kan ikke utelukke at det finnes en rekke kjøretøy i denne saldogruppen som har en kortere levetid enn typiske varebiler, lastebiler og busser. Det store spennet i levetiden for kjøretøy i denne saldogruppen kan etter utvalgets vurdering tilsi at en likevel ikke reduserer avskrivningssatsen.

Utvalget har vurdert om saldogruppe c bør splittes opp. Utvalget har imidlertid kommet til at gruppen ikke bør splittes, med unntak av en eventuell utskillelse av drosjer, jf. ovenfor. For det første vil det uansett være stor variasjon i levetiden til kjøretøyene som havner i samme gruppe. For det andre er det allerede i dag vanskelig å dokumentere faktisk verdifall på ulike kjøretøy. Det vil derfor bli svært vanskelig å få til en hensiktsmessig avgrensning av ulike grupper kjøretøy. For det

tredje taler administrative og praktiske hensyn for at en ikke splitter opp i for mange saldogrupper.

#### 10.4.5.4 Saldogruppe D (personbiler, maskiner, inventar mv.)

Saldogruppe d inkluderer alt løsøre som ikke inngår i de øvrige avskrivningsgruppene, som for eksempel personbiler, traktorer, snøscootere og andre maskiner, redskap, instrumenter og inventar mv. Gjeldende avskrivningssats er 20 pst. Dette tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 9-10 år. I 2014 gis det dessuten en ekstra startavskrivning på 10 pst. Startavskrivningen innebærer at driftsmidler i gruppe d kan avskrives med en forhøyet sats på 30 pst. i driftsmidlets første levetid. I nasjonalbudsjettet blir det beregnet en skatteutgift for avskrivninger utover 15 pst., som antas å ligge nærmere faktisk verdifall.

Maskiner, redskap og inventar mv. er en svært sammensatt gruppe driftsmidler. I vurderingen i Ot.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det konkludert med at en avskrivningssats på 15 pst. for maskiner og inventar om lag var i samsvar med det som ble lagt til grunn i nasjonalregnskapet og i tidligere empiriske undersøkelser som er gjennomført (tilsvarende en levetid på om lag 12 år). Det ble ikke funnet empirisk belegg for at levetidene var blitt kortere over tid.

#### Personbiler

I SSBs undersøkelse er personbiler oppgitt å ha en gjennomsnittlig levetid på om lag 6,5 år. Det tilsvarer en avskrivningssats på om lag 30 pst. På samme måte som for drosjebiler under saldogruppe c, er det sannsynlig at respondentene ikke har tatt hensyn til, eller har hatt mulighet til å opplyse om at biler ved utskifting har en betydelig restverdi. Det er derfor grunn til å tro at den faktiske økonomiske levetiden er lengre enn 6,5 år.

Tall fra SSB viser at gjennomsnittsalderen for hele personbilparken ved utgangen av 2013 var 10,5 år, mens gjennomsnittsalderen for vraking var 18,4 år. Dette tilsier at en avskrivningssats på 20 pst. trolig er for høy, og at en sats på rundt 10 pst. hadde vært mer rimelig i forhold til faktisk verdifall. Disse tallene er imidlertid gjennomsnitt for alle personbiler, og en må kunne regne med at biler som brukes i næring, ofte kan ha en kortere levetid på grunn av mer intensiv bruk av flere.

Utvalget mener likevel at satsen for personbiler overstiger det reelle økonomiske verdifallet, og foreslår at personbiler blir skilt ut som en egen saldogruppe med en avskrivningssats på 15 pst.

Det tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 12 år. Det kan imidlertid være praktisk utfordrende å skille ut personbiler fra saldogruppe d som i dag avskrives på samlesaldo. Utvalget foreslår derfor at endringen kun omfatter personbiler som skattyter erverver etter at lovendringen trer i kraft. Verdien av personbiler som skattyter eier på ikrafttredelsestidspunktet, avskrives som i dag samlet med sats på 20 pst. Utvalget antar at en forskjell på fem prosentpoeng ikke vil skape alt for store tilpasninger, men ber Finansdepartementet vurdere eventuelle effekter av en slik endring, herunder forholdet til avgiftsreglene.

#### *Maskiner, utstyr mv.*

SSBs undersøkelse viser at det er stor spredning i den forventede levetiden til driftsmidler i gruppen. Levetiden varierer også noe mellom næringer. Gjennomsnittlig levetid i bergverk og industri oppgis til om lag 10 år for maskiner og utstyr og 7,2 år for redskap, instrumenter og inventar. Dette tilsvarer en saldoavskrivning på hhv. 18 pst. og 26 pst.

SSB har også beregnet økonomisk verdifall basert på oppgitte anskaffelsesverdier og salgs- / utrangeringsverdier i en egen utvalgsundersøkelse. SSB beregner depresieringsraten for maskiner og utstyr til bergverk og industri til i overkant av 20 pst., mens estimert depresieringsrate for redskaper, instrumenter og inventar er på om lag 25 pst. Anslaget gjelder reelt verdifall, og tilsier en noe lavere avskrivningssats nominelt. Anslag fra internasjonale studier indikerer en lengre økonomisk levetid enn SSBs anslag (tilsvarende en saldoavskrivning på mellom 9 og 19 pst.). Europakommisjonen legger til grunn en reell depresieringsrate på 17,5 pst. for maskiner mv. ved beregning av effektive skattesatser (ZEW 2013).

Det kan se ut til at observasjoner for driftsmidler med en levetid under 3 år har påvirket resultatet i SSBs undersøkelse noe. Dette gjelder særlig for redskaper mv., der gjennomsnittlig levetid må antas å være noe høyere enn oppgitt levetid på 7,2 år. Gitt at kravet til varig driftsmiddel videreføres, bør disse observasjonene holdes utenfor ved vurdering av avskrivningssatsen, jf. avsnitt 10.4.5.1.

Sammenligningen av regnskapsmessig og skattemessig balanse basert på 2012-tall viser at den regnskapsmessige balansen i 2012 for saldogruppe d var marginalt høyere (7,5 pst.) enn den skattemessige. Dette indikerer at fram til 2012 har skattemessige avskrivninger vært større enn de regnskapsmessige.

Avskrivningssatsen for saldogruppe d skal gjenspeile gjennomsnittlig økonomisk verdifall for en bred gruppe av driftsmidler. Innenfor gruppen vil det være mange driftsmidler som har kortere levetid, men også mange driftsmidler som har lengre levetid. Utvalget mener hensynet til enkelhet og forutsigbarhet tilsier at saldogruppe d ikke splittes ytterligere opp. Det vil også være vanskelig å finne en hensiktsmessig avgrensning mellom eksempelvis maskiner og redskap.

Utvalget mener at det er indikasjoner på at avskrivningssatsen i saldogruppe d burde vært lavere. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til anslagene og utvalget vil av hensyn til forutsigbarhet ikke foreslå en endring i avskrivningssatsen på 20 pst. (med unntak av personbiler). Utvalget foreslår imidlertid å oppheve adgangen til startavskrivning på 10 pst. for driftsmidler som nevnt i saldogruppe d. Innføringen av startavskrivningene var ikke begrunnet ut fra informasjon om økonomisk levetid på driftsmidler i gruppen. Det er heller ikke holdepunkter for at verdifallet skulle være så mye høyere det første året at det er grunnlag for en egen startavskrivning.

#### *10.4.5.5 Saldogruppe E (skip, rigger mv.)*

Saldogruppe e omfatter skip, fiske- og fangstfartøy, flytedokker, rigger mv. Gjeldende avskrivningssats er på 14 pst. Dette tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 13 år. I vurderingen i Ot.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det påpekt at empirien indikerte at det faktiske verdifallet var godt under 10 pst. Den høyere avskrivningssatsen var opprinnelig begrunnet med utgangspunkt i skipsfartens internasjonale karakter, jf. Ot.prp. nr. 35 (1990-91). Etter dette har Norge innført særlig gunstige skatteregler (tonnasjeavgift) for skip i utenriksfart.

En stor del av investeringen i en båt består av utstyr som avskrives med en høyere sats enn selve skroget. Etter ligningspraksis kan skattyter for eksempel kreve fordeling av kostpris på hhv. fiskefartøy (saldogruppe e) og teknisk/elektronisk utstyr (saldogruppe d). Teknisk/elektronisk utstyr er eksempelvis kraftblokk, fiskepumpe, ekkolodd, radar og navigasjonsutstyr. Verdifallet på denne delen av investeringen er derfor ikke relevant for avskrivningssatsen på selve båten.

I SSBs undersøkelse oppgis gjennomsnittlig økonomisk levetid på båter til 19,5 år, noe som tilsvarer en avskrivningssats på om lag 9 pst. De internasjonale studiene som SSB refererer til i sin rapport, har ikke anslag for økonomisk levetid for

skip. Hulten og Wykoff (1981) anslo depresieringsraten for skip og båter til 7,5 pst.

Sammenligningen av regnskapsmessig og skattemessig balanse basert på 2012-tall viser at den samlede regnskapsmessige verdien for saldo-gruppe e var over 27 pst. høyere enn den skattemessige verdien. Dette er når rederier som kun betaler tonnasjeavgift, er holdt utenfor. Det bygger opp under at avskrivningssatsen i saldo-gruppe e i dag er for høy.

Utvalget viser til at avskrivningssatsene bør være i tråd med faktisk verdifall. Avskrivningssystemet bør ikke brukes for å stimulere enkelt næringer. Etter utvalgets syn bør avskrivningssatsen for saldo-gruppe e reduseres. Utvalget foreslår at satsen reduseres fra 14 pst. til 10 pst.

#### 10.4.5.6 *Saldogruppe F (fly, helikopter)*

Gjeldende avskrivningssats er på 12 pst. Dette tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 15 år. I SSBs undersøkelse oppgis antatt levetid til om lag 16 år. Det er kun fire respondenter i utvalget, men svarene varierer lite. Nomura og Momose (2008) anslår ifølge SSBs rapport en reell depresieringsrate på om lag 15 pst. for fly og helikopter, mens Hulten og Wykoff (1981) anslår 7,5 pst. Sammenligningen av regnskapsmessig og skattemessig balanse basert på 2012-tall viser at den samlede regnskapsmessige verdien for saldo-gruppe f var over 32 pst. høyere enn den skattemessige verdien. Det kan tilsi at den skattemessige avskrivningssatsen ligger noe høyt.

Utvalget foreslår etter en samlet vurdering likevel ikke endringer i avskrivningssatsen i saldo-gruppe f.

#### 10.4.5.7 *Saldogruppe G (anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft mv.)*

Saldogruppe g omfatter anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak eller lignende driftsmidler i annen virksomhet. Gjeldende avskrivningssats er på 5 pst. Det tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 32-33 år. Denne saldo-gruppen ble opprettet som et resultat av vurderingen i budsjettet 2002, ved at disse driftsmidlene ble skilt ut fra saldo-gruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) som da hadde en sats på 2 pst. (4 pst. for driftsbygninger i landbruket). Denne satsen hadde blitt redusert fra 5 pst. året før. Finansdepartementet mente at 5 pst. var mer i tråd med det faktiske økonomiske verdifallet.

I SSBs undersøkelse oppgir respondentene en gjennomsnittlig levealder på driftsmidler i gruppe g på om lag 34 år. Det tilsvarer en avskrivningssats på om lag 5 pst. Det store avviket mellom regnskapsmessig og skattemessig balanse antas å skyldes forskjeller i gruppering av driftsmidler.

Utvalget foreslår ingen endringer i avskrivningssatsen i saldo-gruppe g.

#### 10.4.5.8 *Saldogruppe H (bygg og anlegg, hoteller mv.)*

Saldogruppe h omfatter blant annet lagerbygg og produksjonsanlegg, utleiehytter, hoteller, losjihus og bevertningssteder mv. Gjeldende sats er 4 pst. (6 pst. for husdyrbygg i landbruket). Dette tilsier en økonomisk levetid på mellom 35 og 40 år (26-28 år). Den generelle avskrivningssatsen i saldo-gruppe h ble økt med 2 prosentpoeng som resultat av vurderingen i budsjettet for 2002. Begrunnelsen var at empiriske undersøkelser tydet på at det økonomiske verdifallet var i størrelsesorden 4 pst. Bygg og anlegg med en forventet brukstid på ikke mer enn 20 år kan avskrives med inntil 10 pst.

Fra 2009 ble tekniske installasjoner i bygg flyttet fra saldo-gruppe h til en ny saldo-gruppe j. Det ble antatt at slike installasjoner hadde et høyere verdifall enn øvrige bygningsmessige konstruksjoner. I denne sammenhengen ble det vurdert om det faktiske verdifallet på de resterende driftsmidlene i saldo-gruppe h burde endres. Hvis en tar utgangspunkt i at den tidligere satsen på 4 pst. om lag tilsvarte faktisk verdifall for alle driftsmidlene i gruppen i gjennomsnitt, inkl. tekniske installasjoner, blir satsen for høy når de driftsmidlene med kortest levetid er tatt ut av gruppen. Samtidig medførte endringen at det ikke lenger er mulig å utgiftsføre reinvesteringer i faste tekniske installasjoner direkte. Usikkerhet om faktisk verdifall og hensynet til stabile skatteregler gjorde imidlertid at Finansdepartementet ikke foreslo endringer.

I SSBs undersøkelse er forventet økonomisk levetid oppgitt til 60,4 år for hoteller, losjihus og bevertningssteder, 28,4 år for «andre bygg» og til 15,3 år for anlegg. Dette tilsvarer avskrivningssatser på hhv. 2 pst., 6 pst. og 12 pst. Et problem med disse anslagene er at det er uklart om respondentene i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til skillet mellom bygg og tekniske installasjoner ved fastsetting av forventet levetid. Internasjonale anslag på depresieringsrater for bygg varierer mellom 2 pst. og 7 pst. Også her er det problematisk at en ikke vet i hvor stor grad tekniske installasjoner inngår i anslaget og hva respondentene har lagt i forventet levetid. Når anslagene skal brukes til å

evaluere avskrivningssystemet, er det også uheldig at anlegg med en levetid under 20 år inngår i anslaget. Det gir dårlig grunnlag for å si hva den økonomiske levetiden til øvrige anlegg er, og tilsier isolert sett at den økonomiske levetiden for de resterende driftsmidlene undervurderes.

Boliger avskrives normalt ikke. Bakgrunnen er at verdiforringelsen av bolig anses liten ved forsvarelig vedlikehold. Løpende vedlikehold av boliger som inngår i næringsvirksomhet er fradragsberettiget. Tekniske installasjoner inkluderer elektrisk anlegg, heisanlegg, sanitæranlegg, kjøkken, ventilasjonsanlegg mv., og antas å utgjøre en relativt stor andel av verdiene i boliger, kontorbygg mv. Når både tekniske installasjoner og vedlikehold fradragsføres separat, skal avskrivningssatsen på bygg gjenspeile det økonomiske verdifallet på selve bygningskroppen. Ut ifra en slik tilnærming vil bygg som ikke har behov for utskifting, heller ikke falle i verdi. Dersom et bygg på et tidspunkt skulle bli revet fordi bygget ikke lenger lønner seg å ha i næringsvirksomhet, vil verdifallet komme langt ut i tid. Dette kan tale for en svært lav avskrivningssats eller ingen avskrivning på selve bygningskroppen.

Utvalget foreslår å senke avskrivningssatsen for hoteller, losjihus og bevertningssteder fra 4 pst. til 2 pst., dvs. tilsvarende avskrivningssatsen for forretningsbygg. Utvalget legger til grunn at endringen kan gjennomføres ved å flytte hoteller, losjihus og bevertningssteder fra saldogruppe h til saldogruppe i.

Utvalget viser for øvrig til at hvert driftsmiddel som avskrives i saldogruppe h, føres på egen saldo, jf. skatteloven § 14-41 fjerde ledd. Finansdepartementet bør utrede eventuelle problemstillinger som kan oppstå ved flytting av driftsmidler fra saldogruppe h til gruppe i. Blant annet må Finansdepartementet vurdere om det er behov for en nærmere regulering av grensen mellom bygg som avskrives i saldogruppe h og andre bygninger mv. som avskrives i saldogruppe i.

#### *Husdyrbygg i landbruket*

Fra 2012 ble det innført en forhøyet sats for avskrivning for husdyrbygg (6 pst. sammenlignet med 4 pst. for saldogruppen for øvrig.) I Prop. 1 LS (2011–2012) ble forslaget begrunnet på følgende måte: «Økningen er ikke begrunnet med en faglig gjennomgang, men er et tiltak for å øke produktivitet og lønnsomhet i landbruket.» Utvalget viser til at skattemessige avskrivninger bør være i tråd med økonomisk verdifall. Avskrivninger er et lite egnet virkemiddel for å ivareta politiske mål-

settinger i landbrukspolitikken. Utvalget foreslår at husdyrbygg i landbruket avskrives på linje med øvrige næringsbygg, og at satsen derfor settes ned fra 6 pst. til 4 pst.

#### *Anlegg med brukstid under 20 år*

Finansdepartementet har tidligere uttalt at det med anlegg særlig menes faste innretninger som er forutsatt utnyttet der de er plassert. Dette er innretninger som ikke kan karakteriseres som bygninger, men som i en virksomhet vil kunne ha samme funksjon ved at anlegget skaper forutsetning for anvendelse av rørlige driftsmidler, som står for selve produksjonen. Det kan oppstå spørsmål om en investering skattemessig skal anses som ett eller flere driftsmidler, og hvilken avskrivningsgruppe de aktuelle driftsmidlene skal henføres til. Eksempelvis har det vært flere rettsaker om den skattemessige behandlingen av «produksjonsinnretninger», dvs. driftsmidler i skjæringspunktet mellom saldogruppe d (løsøre, dvs. «maskiner») og saldogruppe h (faste innretninger, dvs. «bygg og anlegg»). I vurderingen av hva som skal anses som ett driftsmiddel er det i lignings- og rettspraksis lagt til grunn en konkret helhetsvurdering, der sentrale kriterier er hva som funksjonelt og fysisk utgjør en enhet, se blant annet prinsipputtalelse av 27. juni 2014 fra Skattedirektoratet. Videre er fysisk beskaffenhet og verdiforringelse sentrale momenter for saldogruppeplasseringen. Et anlegg kan vurderes å ha lengre levetid enn levetiden på de enkelte komponentene i anlegget. Dermed kan vurderingen av hva som utgjør ett driftsmiddel ha betydning for hvilken sats anlegget (eller komponentene) skal avskrives med. På den annen side kan komponenter som utgjør en del av et driftsmiddel, fradragsføres direkte ved utskifting.

Den store forskjellen i avskrivningssats mellom saldogruppe d og h gjør at innplasseringen av disse investeringene får stor betydning for nåverdien av investeringen. I statsbudsjettet for 2012 avviste imidlertid Finansdepartementet å skille ut «produksjonsinnretninger» i en egen saldogruppe, se Prop. 1 LS (2011–2012) kapittel 17. Departementet mente at en slik definisjon var problematisk fordi den er svært vid; den legger kun vekt på funksjon og tar ikke hensyn til driftsmidlenes ulike levetid eller om driftsmidlene har mer til felles med løsøre eller fast eiendom. I stedet ble det vedtatt en høyere avskrivningssats på 10 pst. for anlegg med en brukstid på ikke over 20 år fra det er nytt, jf. skatteloven § 14-43 annet ledd. Utvalget legger til grunn at det med brukstid

menes forventet økonomisk levetid. Videre ble det foretatt en presisering av anleggsbegrepet i skatteloven § 14-41 bokstav h.

Utvalget ser at det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt en investering skal anses som ett eller flere driftsmidler. Det kan også være utfordrende å anslå sannsynlig brukstid for enkelte anlegg. Det kan medføre en for lav avskrivnings-sats for en del anlegg som har karakter av å være produksjonsenheter og som jevnt over har kortere forventet økonomisk levetid enn andre driftsmidler i gruppen. Samtidig mener utvalget at innføring av en ny saldogruppe for «produksjonsinnretninger» el. vil skape større praktiske utfordringer og nye avgrensingsproblemer. Det er heller ikke gitt at en ny saldogruppe vil være mer i samsvar med levetiden for en uensartet gruppe med driftsmidler.

En forventet økonomisk levetid på 20 år tilsier en saldoavskrivningssats på 8-9 pst. Oversikten fra SSB indikerer at anlegg generelt har en forventet levetid mellom 10 og 20 år, og i gjennomsnitt på drøyt 15 år, som tilsvarer en saldoavskrivningssats på ca. 12 pst. Siden SSBs undersøkelse gjelder alle anlegg, må en anta at anlegg med brukstid under 20 år i gjennomsnitt har en forventet levetid som er kortere enn 15 år. Undersøkelsen tilsier dermed at dagens sats er noe lav.

Utvalget har vurdert om satsen bør økes eller om grensen på 20 år bør heves noe slik at det blir større samsvar mellom forventet økonomisk levetid for gruppen samlet og avskrivningssatsen. Utvalget vil peke på at dagens terskel på 20 år gir en betydelig forskjell i avskrivningssatsene mellom driftsmidler som faller på hver sin side av denne grensen, og at en økning av avskrivningssatsen for anlegg med kort levetid vil forsterke denne spenningen. Utvalget vil heller tilrå å heve grensen på 20 år til 25 eller 30 år. Hvor denne grensen settes bør ikke minst bero på hvordan forventet levetid fordeler seg på ulike anlegg. Av administrative grunner bør en unngå å trekke grensen slik at krevende skjønnsvurderinger om forventet levetid må foretas for mange og store anlegg. Utvalget vil derfor tilrå at departementet kartlegger nærmere hva som er en praktisk, håndterbar grense, når en har fått mer erfaring med dette unntaket i saldogruppe h. Regler basert på en vurdering av forventet økonomisk levetid kan være krevende å implementere fordi det alltid vil være noe usikkerhet knyttet til hvor lenge det enkelte anlegget vil kunne være økonomisk lønnsomt i drift. En må imidlertid kunne anta at anlegget minst vil ha en forventet brukstid som tilsvarer selskapets investeringshorisont ved anskaf-

felse. Det er også grunn til å se hen til levetid på øvrige anlegg av tilsvarende karakter.

#### 10.4.5.9 Saldogruppe I (forretningsbygg)

Med forretningsbygg menes bygg som benyttes hovedsakelig til kontorer, salgsvirksomhet og tjenesteyting med unntak av overnattings- og serveringsvirksomhet. Gjeldende sats er 2 pst. Dette tilsier en økonomisk levetid på mellom 60 og 70 år. I vurderingen i budsjettet 2002 ble dette antatt å være i godt samsvar med faktisk verdifall, jf. empiriske undersøkelser.

Satsen i denne avskrivningsgruppen ble vurdert i forbindelse med opprettelsen av en ny saldogruppe for tekniske installasjoner, men det ble ikke foreslått endringer. I SSBs undersøkelse oppgis gjennomsnittlig forventet levetid for forretningsbygg til om lag 60 år. Dette tilsvarer en avskrivningssats på 2 pst. Sammenligningen av regnskapsmessig og skattemessig balanse gir lite informasjon om den regnskapsmessige verdien da det ser ut til at utskilling av tekniske installasjoner i regnskapet ikke har fulgt den skattemessige praksisen.

Utvalget viser til vurderingen under saldogruppe h. Når vedlikeholdskostnader kan utgiftføres direkte og tekniske installasjoner avskrives særskilt, mener utvalget at forretningsbygg med forsvarlig vedlikehold vil ha et begrenset verdifall. Imidlertid vil nye tekniske og kommersielle krav til bygninger kunne medføre at også forretningsbygg blir utrangert (tape sin økonomiske verdi) raskere enn normalt verdifall som følge av slit og elde tilsier. Utvalget foreslår derfor at forretningsbygg fortsatt skal avskrives med sats på 2 pst.

#### 10.4.5.10 Saldogruppe J (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg)

Faste tekniske installasjoner som varmeanlegg, kjøle- og fryseanlegg, elektrisk anlegg, sanitæranlegg, heisanlegg og lignende ble inntil 2008 avskrevet under ett med bygningen med en sats på 2 pst. for forretningsbygg og 4 pst. for øvrige bygg. Fra og med 2009 ble disse driftsmidlene skilt ut i en egen saldogruppe og avskrives nå med en sats på 10 pst. Dette tilsvarer en økonomisk levetid på om lag 17–18 år.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til det faktiske verdifallet for tekniske installasjoner. I en rapport utarbeidet på oppdrag fra Foreningen Næringsseidendom antyder Multiconsult at faste tekniske installasjoner har en teknisk levetid på 20 år i gjennomsnitt, men at den funksjonelle og den



økonomiske levetiden kan være noe kortere. Finansdepartementet antok at en avskrivningssats på 10 pst. ville være en god tilnærming, gitt den betydelige usikkerheten som eksisterer.

I SSBs undersøkelse ble faste tekniske installasjoner oppgitt å ha en forventet levetid på om lag 17 år. Dette tilsvarer en avskrivningssats på 11 pst.

Et hovedformål med innføringen av den nye saldogruppen for faste tekniske installasjoner var ifølge Ot.prp. nr. 1 (2008–2009) å gjøre det skattemessig nøytralt å investere i faste tekniske installasjoner, uavhengig av om utskiftingen innebar en oppgradering eller ikke. Tidligere ble investeringer i tekniske installasjoner aktivert og avskrevet sammen med bygget dersom de medførte standardheving, mens de kunne utgiftsføres direkte dersom de ikke innebar standardheving. Departementet la til grunn at en overgang til mer energieffektive installasjoner ofte kunne innebære en standardheving, og dermed måtte aktiveres og avskrives sammen med bygget. Utvalget har ikke undersøkt om det å skille ut tekniske installasjoner som egen saldogruppe har bidratt til at flere energieffektive løsninger er blitt realisert. Avskrivningssaten bør være i tråd med økonomisk verdifall slik at riktig økonomisk overskudd kommer til beskatning. Avskrivningssystemet er ikke egnet til å ivareta øvrige politiske målsettinger, slik som miljøtiltak.

Etter utvalgets vurdering er dagens avskrivningssats for faste tekniske installasjoner i stor grad i samsvar med det faktiske økonomiske verdifallet og det foreslås derfor ingen endringer i denne satsen.

#### 10.4.6 Avskrivning av immaterielle eiendeler

Andre immaterielle driftsmidler enn ervervet forretningsverdi (goodwill), jf. avsnitt 10.4.5.2, avskrives ikke etter saldoreglene. Immaterielle driftsmidler omfatter i utgangspunktet alle formuesobjekter av ikke-fysisk art, og dekker en vidtrekkende og uensartet gruppe eiendeler. Gruppen inkluderer blant annet patenter, navnerettigheter, konsesjoner, dataprogrammer, klimavoter osv. Også ulike finansobjekter, som penger, fordringer og selskapsandeler omfattes i utgangspunktet av begrepet immaterielle driftsmidler. Finansobjekter behandles ikke nedenfor.

Immaterielle driftsmidler som er formelt tidsbegrenset, kan etter gjeldende regler avskrives lineært med like store beløp over driftsmidlets levetid. Det samme gjelder hvis skattyter kan godtgjøre at driftsmidlet har en begrenset økonomisk levetid. For øvrig kan immaterielle driftsmid-

ler som hovedregel bare avskrives dersom skattyter kan sannsynliggjøre at verdifallet er åpenbart sett i forhold til inngangsverdien. Spørsmålet om det kan avskrives, og avskrivningens størrelse, må normalt vurderes for hvert år. Mindre verdifall over flere år kan gi grunnlag for avskrivning når det samlede verdifallet er blitt av en viss størrelse («åpenbart»).

Utvalget viser til at immaterielle driftsmidler er en heterogen gruppe som omfatter ulike formuesobjekter som kan ha svært varierende levetid. Levetiden på et patent eller et dataprogram vil for eksempel i stor grad avhenge av om det kommer nye løsninger på det aktuelle området. Dersom driftsmidlet skal avskrives i tråd med økonomisk verdifall, er det dermed lite hensiktsmessig å plassere immaterielle driftsmidler i én saldogruppe med felles avskrivningssats. Det gjelder selv om kategorien immaterielle driftsmidler deles opp i flere undergrupper, som tidsbegrensede rettigheter, patenter mv. Det foreligger også lite empiri når det gjelder verdiforringelse av ulike typer immaterielle formuesobjekter. Utvalget mener at gjeldende avskrivningsregler for immaterielle driftsmidler, som innebærer at driftsmidlet kan avskrives når det foreligger åpenbart verdifall eller lineært over levetiden for tidsbegrensede driftsmidler, i hovedsak gir en korrekt skattemessig avskrivningsprofil. Utvalget foreslår ingen endringer av gjeldende avskrivningsregler for slike immaterielle driftsmidler.

#### 10.4.7 Avskrivninger i produksjon av vannkraft

Særlige driftsmidler som benyttes i produksjon av vannkraft avskrives lineært etter særlige regler i skattelovens § 18-6. Dammer, tunneler, rørgater og kraftstasjoner avskrives over 67 år med 1,5 pst. årlig. Maskinteknisk utrustning i kraftstasjon, generatorer, rør, foringer, luker, rister, etc. avskrives lineært over 40 år. Øvrige driftsmidler vil følge de ordinære saldoavskrivningene. Blant annet vil elektroteknisk utrusting avskrives i saldogruppe g med 5 pst. avskrivning, jf. punkt 10.4.4.7.

I SSBs undersøkelse oppgis gjennomsnittlig levetid til 66 år (median 71 år) for dammer, tunneler og rørgater og til 34,7 år (median 40 år) for maskinteknisk utrustning.

Avskrivningene i alminnelig inntekt bør følge økonomiske verdifallet på samme måte som andre næringer. Dette prinsippet gjelder uavhengig av hvordan investeringsfradragene periodiseres i grunnrenteskatter som kommer i tillegg til den ordinære inntektsskatten. Rødseth-utvalget utre-

det i 1992 skatleggingen av vannkraftselskap, jf. NOU 1992: 34. Flertallet i utvalget mente at den årlige slitasten for demninger og tunneler var så liten, og levetiden derfor så lang, at en for praktiske formål burde se bort fra avskrivning. Mindretallet var uenige i at demninger og tunneler ikke burde avskrives.

Mange driftsmidler i kraftsektoren vil ha tilnærmet konstant produktivitet over en lang levetid. Markedsverdien av slike anlegg vil endre seg lite i den første delen av produksjonsperioden for så å falle når levetiden går mot slutten. Dette kan tale for progressive avskrivninger, dvs. lave avskrivninger de første årene og økende avskrivninger over driftsmidlets levetid, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96). Lineære avskrivninger med likt beløp hvert år vil være bedre tilpasset en slik avskrivningsprofil enn saldoavskrivninger.

Utvalget ser at det er kjennetegn ved de særlige driftsmidlene i vannkraftproduksjon som taler for separate avskrivningsregler som best mulig reflekterer det økonomiske verdifallet. Utvalget foreslår ingen endringer i de særskilte avskrivningsreglene i kraftsektoren.

#### 10.4.8 Avskrivning i petroleumsvirksomhet

Avskrivningene i alminnelig inntekt bør følge det økonomiske verdifallet i alle næringer. Dette prinsippet gjelder uavhengig av hvordan investeringsfradragene periodiseres i grunnrenteskatter som kommer i tillegg til den ordinære inntektsskatten.

Etter dagens regler i petroleumsskatteloven avskrives produksjonsinnretninger og rørledninger i petroleumsvirksomheten lineært med 16 2/3 pst. over seks år både i grunnlaget for alminnelig skatt og særskatt. Videre er fradraget forsert ved at avskrivningene kan starte det året kostnadene pådras, og ikke må vente til driftsstart for anlegget. Det er raskere avskrivninger (33 1/3 pst. over tre år) for storskala LNG-anlegg i Finnmark og Nord-Troms som brukes for Snøhvitfeltet.

Petroleumsskatteutvalget påpekte i NOU 2000: 18 at de investeringsbaserte fradragene i petroleumsvirksomheten var for generøse at normalavkastningen i petroleumsvirksomheten bør beskattes om lag på samme måte som i andre sektorer. Da må avskrivningene i ordinær skatt fastsettes mer i samsvar med det økonomiske verdifallet.

En stor del av petroleumsinvesteringene er langsiktige. Utbygging av et felt kan ta flere år og produksjonen kan strekke seg over svært mange år. Gassrørledninger er ofte designet for en teknisk levetid på 35–50 år. Dagens skattemessige

avskrivningsregler er dermed som påpekt av Petroleumsskatteutvalget for raske sammenlignet med levetiden og verdiutviklingen for driftsmidlene. Dette understøttes også av SSBs undersøkelse, der gjennomsnittlig levetid oppgis til 26,2 år for produksjonsinnretninger for petroleum og 30 år for rørledninger.

Særskatteregimet for petroleumsvirksomheten er utenfor utvalgets mandat og utvalget har derfor ikke vurdert reglene i særskatten. Utvalget ser imidlertid at det er behov for en grundig vurdering av avskrivningsreglene i alminnelig inntekt slik at de bedre følger det økonomiske verdifallet. En slik vurdering er særlig viktig for en næring som står for en betydelig del av samlede investeringer i norsk økonomi.

#### 10.4.9 Utvalgets vurderinger og forslag

Avskrivningssatser vil normalt påvirke den effektive skattesatsen. Enkelte land benytter avskrivningsreglene aktivt for enten å redusere effekten av høye nominelle skattesatser eller for å stimulere visse investeringsformer. Etter utvalgets oppfatning er dette prinsipielt uheldig. Skal man hindre vridninger i investeringene som følge av avskrivningssatsene, bør disse tilsvare det faktiske økonomiske verdifallet. Det faktiske verdifallet kan imidlertid variere mye både mellom ulike typer av driftsmidler og innenfor samme driftsmiddelgruppe. Det er derfor verken mulig å utforme eller implementere et system der avskrivningssatsene tilsvarer faktisk økonomisk verdifall for hvert enkelt driftsmiddel.

Utvalget har vurdert avskrivningssatsene i lys av tilgjengelig informasjon om økonomisk levetid for ulike driftsmidler. Selv om anslagene for økonomisk levetid for mange driftsmidler er usikre, synes gjeldende avskrivningssatser i stor grad å være i samsvar med forventet økonomisk verdifall. Det tilgjengelige datamaterialet indikerer likevel at enkelte driftsmidler muligens har et økonomisk verdifall som skulle tilsi at de burde hatt en annen avskrivningssats. Både forutsigbarhet og enkelhet tilsier imidlertid at en er varsom med å gjøre for store endringer på usikkert grunnlag.

Det er likevel visse større avvik hvor utvalget foreslår å tilpasse reglene og/eller satsene. Startavskrivningen i saldogruppe d som ble innført fra 2014 er ikke begrunnet i informasjon om økonomisk verdifall. Utvalget foreslår å avvikle startavskrivningen. Avskrivningssatsen i saldogruppe e (skip, rigger mv.) er satt høyt ut ifra næringsøkonomiske målsettinger. Utvalget foreslår å redusere satsen til 10 pst. som er mer i tråd med til-

Tabell 10.6 Utvalgets forslag til saldogrupper og avskrivningssatser

Saldogruppe	Gjeldende sats	Utvalgets forslag
Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30	30
Saldogruppe b (ervervet forretningsverdi)	20	20
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20	20
Saldogruppe d (maskiner og inventar mv.) <sup>1</sup>	20*	20
Saldogruppe e (skip, rigger mv.)	14	10
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12	12
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak)	5	5
Saldogruppe h (bygg og anlegg) <sup>2</sup>	4(6/10)	4/10
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2	2
Saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg)	10	10
Saldogruppe l (personbiler) – ny gruppe	20	15

<sup>1</sup> Startavskrivninger i saldogruppe d avvikles.

<sup>2</sup> Muligheten for å avskrive bygg og anlegg med en brukstid kortere enn 20 år med inntil 10 pst. videreføres. Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket avvikles. Hoteller, losjihus og bevertningssteder flyttes til saldogruppe i.

gjengelige anslag for økonomisk verdifall. Personbiler avskrives i dag med 20 pst., mens faktisk økonomisk verdifall synes å være lavere. Det foreslås derfor at personbiler skilles ut i en ny saldogruppe som avskrives med 15 pst. Boliglignende bygg må antas å ha et relativt lavt verdifall med forsvarlig vedlikehold. Kostnader til vedlikehold er fradragsberettiget. I tillegg gis det 10 pst. avskrivning for tekniske installasjoner i bygg. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at hoteller, bevertningssteder mv. flyttes til saldogruppe i (forretningsbygg) og avskrives med 2 pst.

Grunnlaget for å vurdere verdifallet på drosjebiler er mangelfullt. Utvalget ber derfor departementet undersøke verdifallet nærmere basert på markedsdata, og eventuelt skille ut drosjebiler i en egen saldogruppe med høyere avskrivningssats dersom dagens avskrivningssats på 20 pst. påviselig er for lav.

Det kan oppstå spørsmål om hvorvidt en investering skattemessig skal anses som ett eller flere driftsmidler, og hvilken avskrivningsgruppe de aktuelle driftsmidlene skal henføres til. Eksempelvis har det vært flere rettssaker om den skattemessige behandlingen av «produksjonsinnretninger», dvs. driftsmidler i skjæringspunktet mellom saldogruppe d (løsøre, dvs. «maskiner») og saldogruppe h (faste innretninger, dvs. «bygg og anlegg»). Utvalget har vurdert om denne typen problemstillinger kan løses ved å skille ut «produksjonsinnretninger» i en egen saldogruppe.

Utvalget mener imidlertid at det å innføre en ny saldogruppe for «produksjonsinnretninger» el. vil skape større praktiske utfordringer og nye avgrensingsproblemer. Det er heller ikke gitt at en ny saldogruppe vil være mer i samsvar med levetiden for en uensartet gruppe med driftsmidler. I lys av dette anbefaler utvalget å videreføre terskelen for raskere avskrivning av bygg og anlegg på 20 år, men ber departementet vurdere å heve grensen til 25 eller 30 år når en har fått mer erfaring med ordningen.

Tabell 10.6 oppsummerer utvalgets forslag til nye saldosatser.

Utvalget mener at avskrivningene i alminnelig inntekt bør følge det økonomiske verdifallet uansett næring. Utvalget mener at det er behov for en grundig vurdering av ordinære avskrivningsregler i petroleumsvirksomheten slik at de bedre følger det økonomiske verdifallet. En slik vurdering er særlig viktig for en næring som står for en betydelig del av samlede investeringer i norsk økonomi.

Utvalget har videre vurdert gjeldende regler for avskrivning av eiendeler som i dag ikke er en del av saldosystemet. Gruppen immaterielle driftsmidler omfatter svært ulike formuesobjekter som kan ha svært varierende levetid. Dersom en ønsker å avskrive driftsmidlet i tråd med økonomisk verdifall, jf. over, er det dermed lite hensiktsmessig å plassere immaterielle driftsmidler i én saldogruppe med felles avskrivningssats. Utvalget

foreslår derfor å videreføre gjeldende regler for avskrivning av immaterielle eiendeler.

## 10.5 Kostnader til egen forskning og utvikling (FoU)

For ervervet driftsmiddel (materielt eller immaterielt) er utgangspunktet at avskrivningsgrunnlaget skal settes til anskaffelseskost. For driftsmiddel som er et resultat av egen forskning og utvikling (FoU), gjelder særregler om aktivering av kostpris. Egne kostnader til forskning og utvikling skal aktiveres dersom de referer seg til et konkret prosjekt med sikte på å utvikle et nærmere bestemt driftsmiddel (materielt eller immaterielt driftsmiddel), og det er sannsynlig at driftsmidlet blir en realitet. I sannsynlighetsvurderingen må alle vesentlige forutsetninger for at prosjektet kan bli et driftsmiddel være oppfylt, herunder tekniske, kommersielle og økonomiske forutsetninger for å fullføre prosjektet. Den økonomiske levetiden på driftsmidlet må videre være minst tre år, og verdien over 15 000 kroner, jf. de alminnelige grensene for aktiveringsplikt. Andre kostnader til egen FoU skal fradragføres løpende. FoU-kostnader som er aktiveringspliktige skal inngå som kostpris på det egenutviklede driftsmidlet, og avskrives etter de reglene som gjelder for vedkommende driftsmiddel, jf. over.

Aktiveringsplikten for egen FoU inntreffer først fra det tidspunktet det konstateres at prosjektet «kan bli driftsmiddel», dvs. fra det tidspunkt det er sannsynlig at driftsmidlet blir en realitet. Fradragførte kostnader forut for dette tidspunktet skal ikke aktiveres. Driftsmidlets omsetningsverdi kan dermed være vesentlig høyere enn aktiverte kostnader, for eksempel ved egenutvikling av et patent eller legemiddel.

Utvalget viser til at aktiveringsplikten for egen FoU i hovedsak svarer til det alminnelige utgangspunktet om at kostnader til erverv av driftsmidler (varige verdier) skal aktiveres. En eventuell alternativ regel om løpende utgiftsføring av alle kostnader til FoU, vil innebære et skatteincentiv for egen FoU. Foran har utvalget pekt på at skattemessig likebehandling er vesentlig blant annet for at investeringer skal kanaliseres til de prosjektene der de kaster mest av seg. Løpende fradragføring for egen FoU vil også medføre en uheldig forskjellsbehandling av egenutviklet (immaterielt) driftsmiddel sammenlignet med ervervet immaterielt driftsmiddel. Det vises til at egenutviklede immaterielle eiendeler kan utgjøre noen av de mest verdifulle eiendeler i næringsvirksomhet i

dag, for eksempel innen legemiddel- og IT-industrien.

Skattemessige særordninger er dessuten et lite presist virkemiddel for å oppnå spesielle næringspolitiske mål. Dersom en ønsker å tilgodese særskilte formål, for eksempel FoU, er det normalt mer effektivt å støtte dem direkte.

Etter en samlet vurdering mener utvalget at det ikke bør innføres en regel om at egne kostnader til forskning og utvikling (FoU) skal utgiftsføres løpende. Det foreslås at gjeldende regler om aktiveringsplikt videreføres.

## 10.6 Vurdering av grensen for direkte utgiftsføring

Avskrivningsreglene etter norsk rett oppstiller som utgangspunkt et betydelighetskrav og et varighetskrav. Driftsmidlet regnes ikke som varig dersom det ved ervervet har en forventet brukstid på mindre enn tre år. Ikke-varige driftsmidler behandles i skatteregnskapet som forbruksvarer ved at de utgiftsføres direkte i anskaffelsesåret. Driftsmiddel med en verdi lavere enn 15 000 kroner kan også utgiftsføres direkte. Utgangspunktet er at hvert driftsmiddel skal vurderes individuelt ved bruk av denne beløpsgrensen. Etter ligningspraksis kan imidlertid innkjøp av ikke-betydelige driftsmidler vurderes samlet som en beholdning, slik at den totale kostprisen skal aktiveres. Ved vurderingen av om ikke-betydelige driftsmidler skal vurderes samlet, vil fysisk og funksjonell sammenheng mellom driftsmidlene stå sentralt, herunder om de utfører samme funksjon og hvor likeartede de er, slik at det er naturlig å se dem som en enhet. Lignings-ABC nevner som eksempel innkjøp av kafébord og stoler, senger til et hotell eller et nettselskaps investering i strømmålere.

Grensen for direkte utgiftsføring ble fastsatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av skattereformen av 1992, jf. Innst. O. nr. 80 (1990–1991) side 145. Den samme grensen gjelder for restsaldo, dvs. at ev. gjenstående saldo på et driftsmiddel, ev. saldogruppe, under 15 000 kroner kan utgiftsføres fullt ut i samme år. Avskrivningsbeløpet under saldometoden vil aldri bli lik null og det er derfor vanlig å supplere systemet med en minimumsstørrelse for bokført verdi som kan avskrives i sin helhet, slik at en ikke må avskrive alle driftsmidler i all fremtid.

Ved realisasjon skal saldoen i utgangspunktet reduseres med den gjenstående verdien. Systemet med saldogrupper innebærer likevel at

man for saldogruppene a til d har samlesaldo for flere driftsmidler, dvs. at man ikke holder rede på saldoen for hvert enkelt driftsmiddel. På slik samlesaldo gis det derfor mulighet til å nedskrive med salgsverdi. Dersom restsaldoen for en saldo-gruppe er 15 000 kroner eller mindre, kan beløpet utgiftsføres i sin helhet.

Grensen for direkte utgiftsføring eksisterer først og fremst av praktiske grunner siden en unngår aktivering av mindre driftsmidler, samt at en slipper å administrere en stor mengde avskrivninger på nesten nedskrevne driftsmidler.

Utgangspunktet for avskrivningene er at de i størst mulig grad skal gjenspeile faktisk verdifall. Slik sett burde det være unødvendig med en slik grense. Dersom avskrivningssatsen er riktig fastsatt, vil verdifallet gå gradvis mot null, men med saldoavskrivninger og samlesaldi kan en risikere at et driftsmiddel aldri blir fullstendig avskrevet. Av praktiske årsaker bør man således sette en nedre grense et sted, men det er ikke noe prinsipielt i veien for at man setter denne grensen forholdsvis lavt.

Risikoen for omgåelse ved at en større investering «deles opp» for å få hele investeringen direkte utgiftsført antas også å øke med høyere grensebeløp. Etter utvalgets vurdering er det lite som tyder på at de administrative kostnadene ved avskrivningsreglene har økt siden 1992. Snarere tvert imot. Selv om prisene har steget, har det også blitt enklere å håndtere store datamengder gjennom nye og bedre IKT-løsninger. Utvalget viser videre til at varighetskravet også innebærer at driftsmidler som kommer innenfor betydelighetskravet som følge av inflasjon likevel ikke må aktiveres dersom det ikke har en levetid på mer enn 3 år.

Etter utvalgets vurdering er gjeldende grense en fornuftig avveining mellom hensyn til korrekte avskrivninger og administrative hensyn. Grensen bør derfor ikke endres.

## 10.7 Utvalgets vurderinger og forslag

Selskapsskatten bør utformes slik at den i minst mulig grad påvirker bedriftsøkonomiske beslutninger som for eksempel investeringsomfang, hvilke driftsmidler det investeres i og utskiftings-tidspunktet for driftsmidler. Utvalget legger derfor til grunn at avskrivningsreglene i størst mulig grad bør samsvare med faktisk økonomisk verdifall. I praksis er det ikke mulig å utforme et avskrivningssystem som tilsvarende faktisk økonomisk verdifall for hvert enkelt driftsmiddel. Sja-

blongmessige avskrivninger må likevel utformes slik at det i minst mulig grad vrir investeringene.

I debatten om skattemessige avskrivningssatser har det ofte blitt framført at andre land har høyere avskrivningssatser, og at hensyn til «konkurransenøytralitet» tilsier at avskrivningssatsene økes i Norge. At andre land har høyere avskrivningssatser, er heller ikke noe selvstendig argument for økte avskrivningssatser i Norge. For det første vil en isolert sammenligning av avskrivningssatser mellom land ikke gi et riktig bilde av de skattemessige betingelsene for investeringer. For det andre vil økt konkurransekraft i enkelt-næringer gjennom ubegrunnede økninger i avskrivningssatsene kunne redusere landets samlede konkurransekraft fordi favorisering av enkelt-næringer skaper vridninger i investeringene.

Utvalget mener at en ikke bør legge vekt på andre lands avskrivningsregler for å bedre enkelt-næringers konkurransevilkår. I vurderingen av om man har et konkurransedyktig skattesystem bør en heller se på det samlede skattenivået og ikke enkeltelementer. Et bredt, og mest mulig korrekt fastsatt skattegrunnlag gir grunnlag for satsreduksjoner, noe som vil bidra til å øke konkurransekraften for norsk næringsliv som helhet og til å øke vekstevnen i økonomien på sikt. Satsreduksjon har i tillegg en rekke andre fordeler, blant annet ved at det motvirker insentivene til overskuddsflytting, og reduserer den skattemessige favoriseringen av gjeld i selskapsskatten.

Ulike driftsmidler har ulik profil på økonomisk verdifall. Utvalget foreslår imidlertid å videreføre saldoavskrivning som hovedregel for skattemessige avskrivninger. Saldosystemet er godt innarbeidet i næringslivet og har betydelige administrative fordeler overfor for eksempel lineære avskrivninger.

Utvalget har vurdert avskrivningssatsene basert på tilgjengelig informasjon om økonomisk verdifall. Selv om anslagene for levetid for mange driftsmidler er usikre, er det generelt godt samsvar mellom dagens avskrivningssatser og økonomisk verdifall. Det tilgjengelige datamaterialet kan gi indikasjoner på at enkelte driftsmidler kan ha et økonomisk verdifall som skulle tilsi at det burde ha hatt en annen avskrivningssats. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til anslagene. Både forutsigbarhet og enkelhet kan tilsi at en er varsom med å gjøre for store endringer på usikkert grunnlag. Det er imidlertid visse grupper hvor avviket er så markant at det er grunn til å gjøre endringer. Utvalget foreslår å redusere avskrivningssatsen i saldogrupper e (skip, rigger, fartøy mv.) fra 14 til 10 pst., reversere startavskriv-

ningen i saldogruppe d, skille ut personbiler som egen saldogruppe med en avskrivningssats på 15 pst., samt å flytte hoteller, bevertningssteder og losjihus til saldogruppe i med en avskrivningssats på 2 pst. Utvalget ber videre departementet om å vurdere avskrivningssatsen for drosjebiler nærmere, i lys av markedsdata for verdifall. Departementet bes også vurdere om det er behov for å heve brukstidskravet for anlegg med fornyet sats i saldogruppe h.

For immaterielle driftsmidler mener utvalget at gjeldende avskrivningsregler i hovedsak gir en korrekt skattemessig avskrivningsprofil. Det foreslås ingen endringer i avskrivningsreglene for disse driftsmidlene.

Videre mener utvalget at det ikke bør innføres en regel om at egne kostnader til forskning og utvikling (FoU) kan utgiftsføres løpende, men at gjeldende regel om aktiveringsplikt videreføres.

Utvalget har også vurdert grensen for direkte utgiftsføring. Grensen for direkte utgiftsføring har vært uendret siden skattereformen i 1992. Grensen for direkte utgiftsføring eksisterer først og fremst av praktiske grunner siden en unngår aktivering av en stor mengde mindre driftsmidler, samt at en slipper å administrere en stor mengde avskrivninger på nesten nedskrevne driftsmidler. Utvalget ser ikke at de administrative byrdene ved aktivering og avskrivning er blitt større siden 1992, snarere det motsatte. Utvalget foreslår derfor å videreføre grensen for direkte utgiftsføring på 15 000 kroner.

#### Referanser

- C. R. Hulten og F. C. Wykoff (1981): «The measurement of Economic Depreciation», i C.R Hulten: Depreciation, Inflation and the Taxation of Income from Capital, The Urban Institute, Washington, D.C., 81–125.
- Devereux, Michael P. og Rachel Griffith (2003): «Evaluating Tax Policy for Location Decisions», International Tax and Public Finance.
- Huneide, Jens-Erik, Pedersen, Kirsten, Schwenske, Hans Robert og Haugen, Dag Olav (2013): «Årsregnskapet i teori og praksis». International Bureau of Fiscal Documentation, Country Surveys 2014 ([www.ibfd.org](http://www.ibfd.org)).
- NOU 1989: 14 «Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform».
- Ot.prp. nr. 1 (2001–2002): «Skatte- og avgiftsopp- legget 2002 – lovendringer».
- SD Oliner (1993): «Constant-Quality Price Change, Depreciation and Retirement of Mainframe Computers», i Foss, Manser og Young; Price Measurements and Their Uses. University og Chicago Press.
- ZEW (2013): Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology, Intermediate Report 2013, Project for the EU Commission, TAXUD/2013/CC/120, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.

## Kapittel 11

# Endringer i inntektsbeskatningen av personer

### 11.1 Innledning

I de foregående kapitlene har utvalget vurdert innretningen av selskapsbeskatningen. Utvalget foreslo i kapittel 5 å beholde dagens system for selskapsbeskatning, men å redusere selskapsskattesatsen til 20 pst.

Utvalget er bedt om å se person- og selskapsbeskatningen i sammenheng når det vurderes å redusere selskapsskattesatsen. I Norge har det vært en nær kobling mellom person- og selskapsbeskatningen etter skattereformene i 1992 og 2006, bl.a. ved felles skattesats på alminnelig inntekt og forholdsvis lik marginalsatt på eierinntekt og lønn. Uten en slik kobling kan det oppstå tilpasningsmuligheter mellom person og selskap.

I avsnitt 11.2 går utvalget nærmere inn på hvordan personbeskatningen bør tilpasses redusert selskapsskattesats. Utvalgets medlem Aleksander Grydeland har en særmerknad til dette avsnittet.

I tillegg til de endringer som bør følge av redusert selskapsskattesats, er det betydelig rom for forbedringer i inntektsskattegrunnlaget for personer. Flere av fradragene i personbeskatningen er svakt begrunnet og bryter med prinsippet om at skattesystemet bør bygge på brede grunnlag og lave satser, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 3. Hovedoppgavene til inntektsbeskatningen av personer bør være å bidra til offentlige inntekter, omfordeling og sikre mest mulig effektiv ressursbruk. Disse hensynene tilsier at inntektsskattegrunnlaget for personer bør fastsettes slik at det er best mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. Dette tilsier også at skattesystemet ikke bør benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter, eller gi fradrag for utgifter som ikke har direkte tilknytning til oppjøning av inntekten, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 3. Utvalgets mandat og tidsfrist har ikke muliggjort en helhetlig vurdering av hele inntektsskattegrunnlaget, men utvalget vil i avsnitt 11.3 peke på visse hovedpunkter som bør endres.

Utvalgets vurderinger og forslag oppsummeres i avsnitt 11.4.

### 11.2 Tilpassing av personbeskatningen til redusert selskapsskattesats

#### 11.2.1 Innledning

Økonomisk sett er det en nær sammenheng mellom person- og selskapsbeskatningen, og siden skattereformene i 1992 og 2006 har det vært en nær kobling i skattereglene, bl.a. ved felles skattesats på *alminnelig inntekt*. Alminnelig inntekt beregnes for både personer og selskap og skattlegges med en forholdsvis lav, felles sats. For selskap tilsvarende alminnelig inntekt det skattepliktige overskuddet i virksomheten. For personer består alminnelig inntekt av alle typer skattepliktige inntekter fratrukket visse fradrag. Skattesatsen har vært 28 pst. for både personer og selskap helt siden 1992-reformen, men ble senket til 27 pst. i 2014.

Alminnelig inntekt for personer omfatter aksjeutbytter, utdelinger, gevinster og tap ved salg av aksjer og andeler i deltakerlignede selskap som overstiger et skjermingsfradrag. Disse inntektene vil heretter bli omtalt som *eierinntekter*. Eierinntekter inngår i dag i alminnelig inntekt for å begrense motivet til å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt (inntektsskifting). Inntektsskifting skjer ved å arbeide i sitt eget selskap og ta ut arbeidsinntekten som eierinntekt istedet for lønn. Marginalsatten på eierinntekter utover skjermingsfradraget er om lag 46,7 pst. (27 pst. +  $(1 - 0,27) \times 27$  pst.) når en ser selskapets og eiers skatt i sammenheng. Uten en skatt på eierinntekt på eiers hånd ville den effektive marginalsatten på eierinntekt kun vært 27 pst. Det ville da ha vært veldig lønnsomt å omdanne arbeidsinntekt, som med 2014-regler kan skattlegges med satser opptil 53,7 pst. inklusiv arbeidsgiveravgift, til eierinntekt. Slik inntektsskifting er uønsket, spesielt av hensyn til horisontal likhet. Men også skattesystemets omfordelende egenskaper kan bli sva-

kere med inntektsskifting fordi det særlig er høyinnteksgruppene som har incentiv og muligheter til å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt. Muligheter for inntektsskifting vil også gjøre det vanskelig å behandle ulike virksomhetsformer mest mulig likt.

Hovedhensynene bak dagens system er illustrert i figur 11.1. Felles skattesats på selskapsoverskudd og kapitalinntekter for personer<sup>1</sup> hindrer skattemotivert overføring av kapital mellom person og selskap (hensyn 1 i figuren). Lik skattesats bidrar også til ensartet beskatning av ulike virksomhetsformer. I tillegg bør eierinntekter på marginen skatlegges om lag som lønnsinntekter, blant annet for å motvirke inntektsskifting (hensyn 2 i figuren). I 2014 er den maksimale marginalskatten på lønn inklusiv arbeidsgiveravgift 53,7 pst., altså 7 prosentpoeng over marginalskatten på eierinntekt. Dette kan gi motiv til inntektsskifting.

Den integrerte inntektsbeskatningen, med én gjennomgripende skattesats, har bidratt til å gjøre skattesystemet robust, stabilt og forutsigbart. Forutsigbarhet er særlig viktig for langsiktige invest-

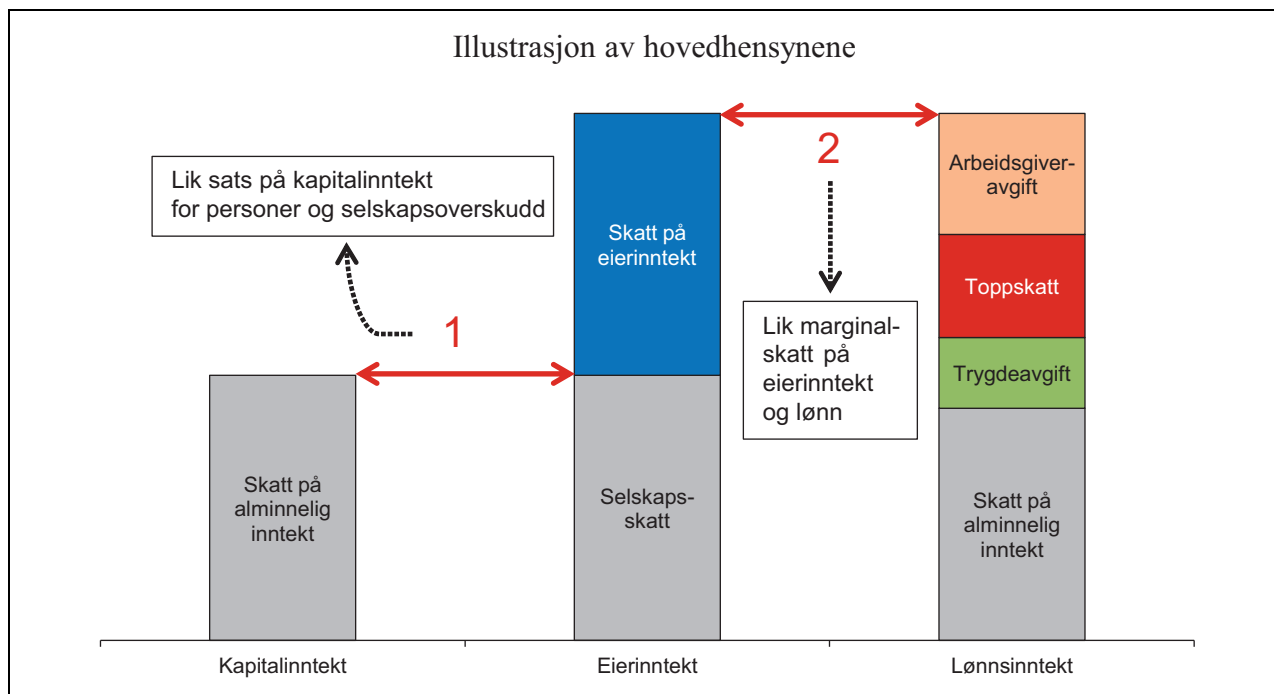
ringer. Stor usikkerhet om framtidige skatteforhold vil øke den privatøkonomiske risikoen og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bedrifters og husholdningers disposisjoner. Det vises til avsnitt 6.1 i Skauge-utvalgets utredning (NOU 2003: 9) for en nærmere redegjørelse om betydningen av å ha et stabilt og forutsigbart skattesystem.

Utvalget foreslår i kapittel 5 å redusere skattesatsen på etterskuddspliktige skattytere (i hovedsak aksjeselskap) til 20 pst. En tilsvarende reduksjon i skattesatsen på alminnelig inntekt for personer vil innebære store lettelser i beskatningen av lønn og pensjon og derfor gi et betydelig provenytnap, anslagsvis om lag 79 mrd. kroner. Dette er langt mer enn hva utvalget anser som en realistisk skattelettelse i personinntektsbeskatningen. Det er derfor nødvendig å vurdere nærmere hvordan personinntektsbeskatningen skal tilpasses når selskapskattesatsen reduseres.

Utvalget har vurdert følgende tre alternativer for personinntektsbeskatningen, jf. avsnitt 11.2.2:

1. Beholde dagens satsstruktur i personbeskatningen. Det vil innebære at kapitalinntekter blir skattlagt med en høyere skattesats hos personer enn i selskap.

<sup>1</sup> Med kapitalinntekter menes her alle inntekter fra kapital utenom eierinntekter.



Figur 11.1 Illustrasjon av hovedhensynene i forbindelse med tilpassing av personbeskatningen til redusert selskapskattesats<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Skattesatsen på alminnelig inntekt er den samme for både lønnsinntekt og kapitalinntekt. Skatt på alminnelig inntekt utgjør likevel en mindre del av brutto arbeidsavkastning enn av kapitalinntekter pga. arbeidsgiveravgiften. Den grå søylen i figuren er derfor noe lavere for lønnsinntekt enn for kapitalinntekt.

Kilde: Utvalget.



2. Redusere skattesatsen kun på kapitalinntekter, inklusiv inntekt fra deltakerlignede selskap (ved den løpende overskuddsbeskatningen) og skjermet avkastning fra enkeltpersonforetak. Dette innebærer at netto kapitalinntekter for personer skilles ut som et eget skattegrunnlag og skattlegges med samme skattesats som selskapsoverskudd.
3. Redusere skattesatsen på alminnelig inntekt tilsvarende reduksjonen i selskapsskattesatsen og dekke inn provenytapet i personbeskatningen gjennom andre skjerpelser, f.eks. ved å innføre en ny skatt på personinntekt.

I alle alternativer er det lagt til grunn at skjermingsfradraget skal bestå. Redusert selskapsskattesats til 20 pst. vil redusere den samlede skattesatsen på eierinntekter med mellom 5 og 11 prosentpoeng, avhengig av om en legger til grunn uendret eller 20 pst. skattesats på eierinntekt på eiers hånd. Dette gjør isolert sett at insentivene til inntektsskifting øker. Blant annet for å motvirke inntektsskifting bør skatten på eierinntekter (som overstiger skjermingsfradraget) økes. I avsnitt 11.2.3 vurderes nærmere metoder for å øke skatten på eierinntekter. Andre alternativer for skattlegging av eierinntekter, f.eks. delingsmodeller for å splitte eierinntekt i kapital- og arbeidsinntekt, er ikke vurdert. Det vises blant annet til vurderingene fra Skauge-utvalget (NOU 2003: 9), som ikke anbefalte slike modeller.

## 11.2.2 Alternativer for å tilpasse personbeskatningen

### 11.2.2.1 Uendret personbeskatning

Dersom en reduserer selskapsskattesatsen, men lar personbeskatningen være uendret, vil skattesatsen på selskapsoverskudd være lavere enn skattesatsen på alminnelig inntekt (inkl. kapitalinntekter) for personer.

Med dette alternativet vil det være lønnsomt å overføre kapital til selskapet, slik at avkastningen blir skattlagt i selskapet med en lavere sats. Tilsvarende vil det lønne seg å beholde gjelden på personens hånd, slik at en får fradrag for renteutgifter mot en høyere skattesats.

Ulik løpende beskatning av netto kapitalinntekter i og utenfor selskap motiverer til tilpasninger som vil påvirke investeringer, valg av eierform og finansieringsstruktur i personlig eide selskap. Det kan også redusere skattesystemets omfordelende egenskaper. Det henger særlig sammen

med at det oftest er ressurssterke skattytere som har mulighet til å utnytte åpninger i regelverket til å redusere sin skattebelastning.

Til tross for at det er innvendinger mot å ha ulike satser, velger mange land å skattlegge kapitalinntekter med en annen sats når de opptjenes av et selskap enn når de opptjenes av en person. Slik er det som regel i land som skattlegger personers kapital- og arbeidsinntekter samlet. Men også land med todelt systemer, dvs. land med ulik skattlegging av kapital- og arbeidsinntekter, har ulik sats for selskap og personer, bl.a. Sverige og Finland. Som regel står selskap overfor en lavere sats enn personer. Tabell 11.1 viser sammenhengen mellom selskapsskattesatsen og skattesatsen på kapitalinntekt for personer (renteinntekter) i de nordiske landene, der todelt systemer er mest utbredt. Som det framgår av tabellen, er det bare Island som (i tillegg til Norge) har lik skattesats på selskapsoverskudd og kapitalinntekter for personer.

I boks 11.1 gis det et eksempel på skattebesparelsen ved å overføre kapital til selskap når skattesatsen på selskapsoverskudd er lavere enn skattesatsen på kapitalinntekter for personer. I eksemplet er det forutsatt at kapitalen investeres i en risikofri eiendel for å illustrere at personen kan oppnå skattebesparelsen helt risikofritt (arbitrasje). Det innebærer samtidig at utbytte fra selskapet fullt ut skjermes på aksjonærens hånd.

Hvis lavere selskapsskattesats kombineres med å fjerne skjermingsfradraget i aksjonærmodellen, slik at eierinntekter skattlegges fra første krone, vil skattebesparelsen ved å skyte kapital inn i et selskap avhenge av hvor lenge kapitalen, inklusiv avkastningen, beholdes i selskapet. Med en høy sats på eierinntekt fra første krone (for å motvirke inntektsskifting, jf. avsnitt 11.2.3) vil det, selv med svært lang eiertid, ikke lønne seg å investere gjennom et selskap. På den annen side vil det lønne seg å beholde kapitalen i selskapet når den først er plassert der (såkalt innlåsing). Eierne av selskap blir altså motivert til å begrense nye innskudd av aksjekapital i selskapet, men samtidig beholde opptjent avkastning i selskapet. En høy skatt på eierinntekter fra første krone vil videre gi sterke insentiver til å omgå norsk eierinntektsbeskatning. En mulighet kan være at aksjonæren flytter ut av norsk beskatningsområde, men en må forvente at også andre, og mindre åpenbare, omgåelser vil bli aktuelle.

Samlet sett er det ingen god løsning å skattlegge kapitalinntekter for personer og selskapsoverskudd med ulike satser.

Tabell 11.1 Skattesats på selskapsoverskudd og kapitalinntekt (renteinntekt) for personer i de nordiske landene. 2014-regler. Prosent

	Selskap	Personer (renteinntekt)
Norge.....	27	27
Sverige.....	22	30
Danmark.....	24,5	36,73 <sup>1</sup>
Finland.....	20	30 <sup>2</sup>
Island.....	20	20

<sup>1</sup> Inkluderer statlig og kommunal (gjennomsnittlig) inntektsskatt og helseavgift («sundhedsbidrag»). Skattesatsen er 15 prosent poeng høyere dersom personinntekten overstiger DKK 449 100.

<sup>2</sup> Skattesatsen er 32 pst. på kapitalinntekt over EUR 40 000.

Kilder: IBFD og utvalget.

### 11.2.2.2 Redusert skattesats kun på kapitalinntekter

Et annet alternativ kan være å skille ut netto kapitalinntekter (eksklusiv eierinntekter) for personer som et eget skattegrunnlag med en skattesats lik selskapsskattesatsen. Når kapitalinntekter skattlegges med samme sats som selskapsoverskudd, motvirkes motivet til å overføre kapital fra person til selskap. I tillegg frikobles skatten på kapitalinntekter fra den øvrige personbeskatningen, herunder beskatningen av lønnsinntekter.

Når kapitalinntekt skilles ut, vil den resterende delen av alminnelig inntekt primært bestå av lønns- og pensjonsinntekter og eierinntekter. I avsnitt 11.2.3 vurderes det om også eierinntekter bør skilles ut som eget grunnlag. I det videre omtales den gjenværende delen av alminnelig inntekt (lønn, pensjon, eierinntekt mv.) som *nettoinntekt* og skatten på dette grunnlaget som 27 pst. inntektsskatt.

Begrepet *kapitalinntekt* for personer kan trolig avgrenses negativt mot skattegrunnlaget personinntekt og det som defineres som eierinntekt. Det vil si at personinntekt (lønn, pensjon mv.) ikke vil inngå som kapitalinntekt. Det samme gjelder eierinntekter, dvs. inntekt som ekstrabeskattes i tråd med aksjonærmodellen og deltakermodellen. All øvrig inntekt anses som kapitalinntekt, også næringsinntekter fra enkeltpersonforetak innenfor skjermingsfradraget. Foretaksmodellen må justeres noe for å få dette til. Løpende overskudd fra deltakerlignede selskap vil også inngå i kapitalinntektsgrunnlaget. Uskjermet næringsinntekt fra enkeltpersonforetak kan skattlegges som før, dvs. med 27 pst. inntektsskatt, trygdeavgift og eventuelt toppskatt.

Frdrag for kapitalutgifter, herunder gjeldsrenter, bør inngå i begrepet kapitalinntekt. Det er et mer åpent spørsmål om alle inntektsfradragene som i dag gis i alminnelig inntekt, burde komme til frdrag i kapitalinntekt eller i nettoinntekt (gjenværende del av alminnelig inntekt). Hvis en er opptatt av å redusere den skattemessige verdien av frdrag, taler det for at frdragene gis i kapitalinntektsgrunnlaget. På den annen side kan en hevde at frdrag som i hovedsak relaterer seg til lønnsinntekt, slik som minstefradraget og reisefradraget, fortsatt bør være inntektsfradrag i nettoinntekt. Men heller ikke i dette tilfellet vil skattyter få fullt frdrag for mer lønnsrelaterte utgifter siden trygdeavgift og toppskatt er uavhengig av disse frdragene. Dette er i så fall som i dag.

Noen frdrag har i dag lik skattemessig verdi uavhengig av både inntektssammensetning og inntektsnivå. Dette gjelder for eksempel personfradraget. Skal denne egenskapen bevares, kan disse inntektsfradragene omgjøres til skattefradrag.

Ikke alle skattytere vil ha tilstrekkelig nettoinntekt å føre frdrag mot. Har disse samtidig positiv kapitalinntekt, vil en utskillelse av kapitalinntekt medføre at de mister en samordningsadgang som de har i dag. Dette kan eventuelt løses ved at negativ nettoinntekt gjøres om til et skattefradrag tilsvarende skattesatsen (27 pst.) multiplisert med (den negative) nettoinntekten. Skattefradraget kan så føres mot skatt på kapitalinntekt. I den grad skatteverdien av negativ nettoinntekt overstiger skatten på kapitalinntekt, er det naturlig at det overskytende kan framføres til senere år.

Gjennomgangen ovenfor viser at det er mulig å bevare den skattemessige verdien av alle dagens

### Boks 11.1 Eksempel på skattebesparelse ved å overføre kapital til selskap

Det antas at skatten på selskapsoverskudd er 20 pst., mens skatten på kapitalinntekt for personer er 27 pst. Skatt på eierinntekt (uskjernet utbytte/gevinst) er også 27 pst. En person investerer 100 kroner i en eiendel som gir en avkastning lik risikofri rente. Personen kan enten anskaffe eiendelen direkte eller opprette et selskap som anskaffer eiendelen. Avkastningen etter skatt ved slutten av hvert år reinvesteres i samme eiendel. Hvis eiendelen eies direkte, vil avkastningen skattlegges løpende med 27 pst. Hvis det opprettes et selskap, vil avkastningen

skattlegges i selskapet med 20 pst. før all avkastning tas ut som skattefritt utbytte etter tre år. Det forutsettes en risikofri avkastning før skatt på 3 pst. og en skjermingsrente på 2,4 pst. (80 pst. av risikofri avkastning som følge av selskapsskattesatsen).

Med disse forutsetningene viser tabell 11.2 at skattebesparelsen ved å overføre kapital til selskap bidrar til å øke avkastningen etter skatt med om lag 10 pst. sammenlignet med en situasjon der kapitalen eies direkte.

Tabell 11.2 Eksempel på skattebesparelse ved å overføre kapital til selskap med 20 pst. selskapsskatt og 27 pst. skatt på kapitalinntekt for personer. Kroner

	År 1	År 2	År 3
<i>Alternativ 1 – direkte eie</i>			
Investert beløp i begynnelsen av året. ....	100,0	102,2	104,5
Avkastning før skatt .....	3,0	3,1	3,1
Skatt .....	0,8	0,8	0,8
Avkastning etter skatt. ....	2,2	2,3	2,3
Sitter igjen med ved slutten av året. ....	102,2	104,5	106,8
<i>Alternativ 2 – selskap</i>			
Investert beløp i begynnelsen av året. ....	100,0	102,4	104,9
Avkastning før skatt .....	3,0	3,1	3,1
Skatt selskap .....	0,6	0,6	0,6
Utbytte .....	-	-	7,4
Skjermingsgrunnlag. ....	100,0	102,4	104,9
Årets skjermingsfradrag .....	2,4	2,5	2,5
Akkumulert skjermingsfradrag. ....	2,4	4,9	7,4
Skatt eier .....	-	-	-
Avkastning etter skatt. ....	2,4	2,5	2,5
Sitter igjen med ved slutten av året. ....	102,4	104,9	107,4

Kilde: Utvalget.

fradrag, men den tekniske beregningen av skatten kan bli mer komplisert enn i dag. Noen av problemene kan avhjelpest ved en reduksjon i antall inntektsfradrag, jf. avsnitt 11.3. Dersom eierinntekter skilles ut som eget skattegrunnlag, jf. avsnitt 11.2.3, vil imidlertid komplikasjonene bli forsterket ved at gjenværende nettoinntekt blir redusert,

og det oppstår spørsmål om negative nettoinntekter skal kunne avregnes mot eierinntekt.

Symmetrihensyn tilsier at skattyter bør få godtgjort den skattemessige verdien av eventuell negativ kapitalinntekt. Det kan gjennomføres ved at negativ kapitalinntekt utløser et skattefradrag tilsvarende skattesatsen på kapitalinntekt multiplisert med kapitalinntekten. Et slikt skattefradrag

kan føres mot 27 pst. inntektsskatt. I Sverige håndteres negativ kapitalinntekt på denne måten.<sup>2</sup>

Redusert skattesats på kapitalinntekter for personer til 20 pst. vil anslagsvis gi en *provenyøkning* på 4,2 mrd. kroner. Økningen i provenyet skyldes at husholdningene i sum har netto negative kapitalinntekter (skattemessig).

For de fleste skattytere vil det være asymmetrien i beskatningen av boligkapital (samt annen husholdningskapital) som utløser negativ kapitalinntekt. Asymmetrien består i at det gis et ubegrenset rentefradrag på boliglånene samtidig som boliginntekten ikke beskattes. Både fordelingshensyn, hensynet til effektiv ressursbruk og robusthet i husholdningenes økonomi trekker i retning av en utfasing av denne asymmetrien. Selv om realitetene i rentefradraget ikke blir særlig annerledes enn i dag i dette alternativet, blir fradraget mer iøynefallende gjennom et eget skattefradrag og teknisk sett lettere å begrense gjennom en redusert skattesats på kapitalinntekter. En lavere skattemessig verdi av rentefradraget vil redusere asymmetrien i beskatningen av boligkapital.

Med kapitalinntekt som et eget skattegrunnlag vil lønnsbeskatningen ikke påvirkes direkte av en redusert selskapsskattesats, siden det kun er skattesatsen på kapitalinntekter som skal følge selskapsskattesatsen. Endringer i selskapsskattesatsen vil derfor ikke ha like store effekter på personbeskatningen som i dag.

På den annen side vil en gi slipp på begrepet alminnelig inntekt, som er godt innarbeidet hos skattyterne. En utskillelse av kapitalinntekt vil gjøre det mer komplisert å opprettholde dagens mulighet for samordning mellom lønn, eierinntekter og andre kapitalinntekter (f.eks. ved at man kan trekke fra renter på lån i lønnsinntekt), og systemet vil framstå som mindre forståelig for skattyterne. Siden et stort antall skattytere vil ha negativ kapitalinntekt, kan denne omleggingen virke fremmedgjørende for mange. En eventuell utskillelse av eierinntekter, jf. avsnitt 11.2.3, vil øke kompleksiteten ytterligere.

### 11.2.2.3 Redusert skattesats på alminnelig inntekt

Et tredje alternativ er å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for både personer og selskap. Siden kapitalinntekter inngår i alminnelig inntekt,

<sup>2</sup> Skattefradraget i Sverige kan føres mot den generelle inntektsskatten (på lønns- og næringsinntekt) og mot eierinntektsskatten. Overstiger negativ kapitalinntekt 100 000 svenske kroner, benyttes det imidlertid en lavere skattesats på overskytende beløp for å beregne skattefradraget.

vil kapitalinntekter skattlegges på linje med selskapsoverskudd i dette alternativet. En motvirker dermed motivet til tilpasninger gjennom overføring av kapital fra person til selskap.

Provenytapet ved en lavere skattesats på alminnelig inntekt vil være betydelig. En reduksjon i skattesatsen fra 27 til 20 pst. vil redusere provenyet fra personbeskatningen med om lag 79 mrd. kroner.

Det store provenytapet kan dekkes inn gjennom andre endringer i personinntektsbeskatningen. Skatten på lønnsinntekter og pensjonsinntekter kan eksempelvis holdes provenymessig uendret ved å øke trygdeavgiftene, øke satsene i toppskatten, redusere fradrag i alminnelig inntekt eller redusere innslagspunkter i toppskatten. Ingen av disse inndekningsmulighetene vil presist motvirke reduksjonen i satsen på alminnelig inntekt for hver enkelt skattyter. Eksempelvis vil økt trygdeavgift gi skjerpelser til lønnstakere som har for lav inntekt til å betale skatt på alminnelig inntekt. Reduserte fradrag kan motvirke den opprinnelige skattelettelsen for lavinnteksgruppene, mens høyinnteksgruppene vil få store lettelser. Selv om skattenivået på lønn og pensjoner samlet kan holdes uendret, vil noen skattytere få lavere skatt mens andre får høyere. Det kan være mulig å kombinere flere av tiltakene for å opprettholde mange av fordelingsvirkningene av dagens satsstruktur. Det mest hensiktsmessige kan likevel være å innføre en ny skatt på personinntekt, som også erstatter dagens toppskatt.

Med en generell satsreduksjon i alminnelig inntekt vil en videreføre sammenhengen mellom skatt på kapitalinntekter og andre inntekter på personlig hånd. Det vil gjøre at det fremdeles blir krevende å endre skattleggingen av kapitalinntekter uten samtidig å påvirke f.eks. lønns- og pensjonsbeskatningen. En positiv side ved dette er imidlertid at det kan øke stabiliteten til skattesystemet. En annen fordel er at alminnelig inntekt er et godt innarbeidet begrep hos skattyterne. Videreføring av alminnelig inntekt som begrep vil være vesentlig enklere enn alternative løsninger.

## 11.2.3 Skattlegging av eierinntekt

### 11.2.3.1 Vurdering av hvordan skatten på eierinntekt bør tilpasses redusert selskapsskattesats

Lavere selskapsskattesats vil redusere den samlede skatten på eierinntekter (aksjeutbytte, utdelinger fra deltakerlignede selskap og gevinst/tap ved realisasjon av aksjer eller andeler i deltaker-

### Boks 11.2 Eksempel på skattebesparelse ved inntektsskifting

En eier driver næringsvirksomhet gjennom et aksjeselskap. Det er ingen andre eiere av selskapet. Eieren ønsker å hente ut 1 000 kroner fra selskapet for å dekke egne privatutgifter, og vurderer om midlene skal utbetales som utbytte eller lønn. Selskapsskattesatsen og skattesatsen på eierinntekt er 20 pst., mens satsstrukturen i lønnsbeskatningen er som med 2014-regler. Av

forenklingshensyn ser vi bort fra skjermingsfradraget, dvs. at utbytter vil komme til ekstrabeskatning hos eier fra første krone. Ved lønnsutbetalinger beregnes arbeidsgiveravgift på 14,1 pst. Eieren betaler maksimal marginalsatt på lønnsutbetalingene, dvs. at eieren allerede har høy nok annen personinntekt til å bli skattlagt med høyeste sats.

Tabell 11.3 Inntekt etter skatt for eier ved utbetaling av hhv. utbytte og lønn. Selskapsskattesatsen og skattesatsen på eierinntekt er 20 pst., uendret satsstruktur i lønnsbeskatningen

	Utbetalt som utbytte	Utbetalt som lønn
Beløp som utbetales før skatt . . . . .	1 000	1 000
Skatt i selskap <sup>1</sup> . . . . .	200	124
Personskatt . . . . .	160	413
Samlet skatt . . . . .	360	537
Inntekt etter skatt for eier . . . . .	640	463

<sup>1</sup> Selskapsskatt eller arbeidsgiveravgift.

Kilde: Utvalget.

Som det framgår av tabellen, sparer eieren i dette tilfellet 177 kroner, eller 17,7 pst. av det utbetalte beløpet, i skatt på å utbetale midlene

som utbytte sammenlignet med å utbetale dem som lønn.

lignede selskap utover skjermingsfradraget) og vil dermed isolert sett gjøre det mer lønnsomt å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt (inntektsskifting). Dette gjelder uavhengig av hvilken modell man velger for å tilpasse personbeskatningen til redusert selskapsskattesats, jf. avsnitt 11.2.2. I 2014 er forskjellen i marginalsatt på eierinntekt og lønn (inkl. arbeidsgiveravgift) på opp mot 7 prosentpoeng. Avhengig av hvilken modell man velger for å tilpasse personbeskatningen, og forutsatt at maksimal marginalsatt på lønn holdes uendret, vil satsforskjellen isolert sett øke til i størrelsesorden 12–18 prosentpoeng. En så stor forskjell i beskatning av eierinntekter og lønn vil gi et sterkt insentiv til inntektsskifting.

Besparelsen ved inntektsskifting er illustrert med et talleksempel i boks 11.2 der både selskapsskattesatsen og skattesatsen på eierinntekt er redusert til 20 pst., mens maksimal marginalsatt på lønn (inkl. arbeidsgiveravgift) holdes uendret på 53,7 pst.

Den store forskjellen i marginalsattesats mellom lønn og eierinntekt kan reduseres enten ved å øke skattleggingen av eierinntekt eller ved å redusere skattleggingen av lønn. Lavere skatt på lønn vil imidlertid medføre store skattelettelser, særlig

hvis man samtidig skal ivareta om lag den samme fordelingsprofilen i lønnsbeskatningen. Det legges derfor til grunn at den store forskjellen i hovedsak bør utlignes gjennom en økning av skatten på eierinntekter.

Det legges til grunn at aksjonær- og deltakermodellen beholdes, slik at aksjeinntekter innenfor skjermingsfradraget fritas fra skatt på eiers hånd, mens overskytende eierinntekt skattlegges. Skal motivet til inntektsskifting fjernes fullstendig for de som betaler høyeste arbeidsgiveravgift og toppskatt, må skatten på eierinntekt økes til litt over 42 pst. forutsatt at satsstrukturen i lønnsbeskatningen holdes uendret. Da vil den samlede skattesatsen på eierinntekter (inkl. selskapsskatt) øke fra dagens sats på 46,7 pst. til 53,7 pst. Denne økningen er en skjerpelse utover det en redusert selskapsskattesats tilsier. Dersom skatten på lønn reduseres noe, vil det imidlertid ikke være nødvendig å øke skatten på eierinntekt fullt så mye.

Økt skatt på eierinntekt vil ha visse ulemper. Det vil blant annet øke faren for ulovlig omgåelse av eierinntektsbeskatning, for eksempel gjennom økt privat konsum i selskap, og øke motivet til å flytte ut av Norge. Skjermingsfradraget i aksjonær- og deltakermodellen skal i utgangspunktet

gjøre eierbeskatningen nøytral med hensyn til investeringer fordi eieren skal få fradrag for sin finansielle alternativkostnad. Skattyter har imidlertid ikke full sikkerhet for skatteverdien av skjermingsfradraget, jf. utvalgets vurderinger i avsnittene 4.4.2 og 5.1.1.1, noe som medfører at økt skatt på eierinntekt vil kunne øke kapitalkostnaden noe for investeringer som finansieres med norsk egenkapital. Utvalget mener imidlertid det er et viktigere hensyn å motvirke inntektsskifting når en bestemmer skattesatsen på eierinntekt. Det vil være mer effektivt å redusere selskapskatten dersom en vil stimulere til investeringer i Norge, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 3. Videre mener utvalget at motivet til ulovlig omgåelse av eierinntektsbeskatning først og fremst må motvirkes gjennom målrettede regler mot slik omgåelse. I avsnitt 11.2.3.2 vurderer utvalget særskilte regelendringer knyttet til skatt på eierinntekt, bl.a. for å motvirke omgørelser. Når det gjelder motivet til utflytting, vil en beslutning om bosted for de aller fleste trolig bli bestemt av andre forhold enn hensynet til å spare skatt. Det antas at utvalgets forslag har en relativt beskjeden virkning på utflytting.

Utvalget mener samlet sett at skatten på eierinntekt bør settes slik at motivet til inntektsskifting fjernes, det vil si at den samlede skatten på eierinntekter (inkl. selskapskatt) om lag tilsvare maksimal marginalskatt på lønn (inkl. arbeidsgiveravgift). En enkel løsning vil være å skille eierinntekter ut som et eget skattegrunnlag med en egen skattesats. Eierinntekt vil da ikke lenger være koblet til annen inntekt, noe som medfører at negativ eierinntekt, f.eks. tap ved salg av aksjer, ikke lenger kan føres direkte mot annen inntekt. Andre fradrag kan heller ikke lenger føres mot eierinntekt.

Teknisk ville det også vært mulig å øke skattleggingen av eierinntekter ved å samordne eierbeskatningen med lønnsbeskatningen, jf. boks 11.3, men det vil være flere praktiske utfordringer med en slik samordning, særlig på grunn av arbeidsgiveravgiften. Utvalget anbefaler derfor ikke dette.

Med eierinntekt som et eget grunnlag vil det bli enklere å endre skattleggingen av eierinntekt. Det kan være en fordel ved endringer i den øvrige satsstrukturen i inntektsbeskatningen. Skulle det f.eks. være et ønske om å redusere selskapskattesatsen på et senere tidspunkt, vil inntektsskifting enkelt kunne motvirkes med en motsvarende økning i skattesatsen på eierinntekt. Det vil være enkelt å fastsette et nivå på eierbeskatningen som anses ønskelig når eierinntekter er skilt ut som et eget grunnlag.

Hensynet til symmetri tilsier at skattyter med størst mulig sikkerhet bør få godtgjort skatteverdien av negativ eierinntekt. En ulempe med dette er imidlertid at det kan øke incentivet til ulovlige tilpasninger. Etter en samlet vurdering foreslår utvalget at negative eierinntekter bør utløse et skattefradrag svarende til skattesatsen multiplisert med eierinntekten, og at skattefradraget bør kunne føres mot andre inntektsskatter for personer. Eventuelt ubenyttet skattefradrag for negativ eierinntekt bør i tillegg kunne framføres. Dette vil gjøre at skattyter får godtgjort skatteverdien av negative eierinntekter med større sikkerhet enn i dag.

Samordningen mellom positive eierinntekter og annen negativ alminnelig inntekt vil i utgangspunktet opphøre når eierinntekter skilles ut. Det vil imidlertid være mange måter denne samordningen kan gjenopprettes på, for eksempel ved at negativ alminnelig inntekt utløser tilsvarende skattefradrag som negative eierinntekter. Et slikt skattefradrag bør da kunne føres mot skatt på eierinntekt for å gjenopprette samordningen. Utvalget åpner imidlertid for at det her kan finnes andre løsninger og ber Finansdepartementet vurdere hvilken samordningsløsning som er mest egnet.

Inntekter som opptjenes i et aksjeselskap, blir normalt ikke delt ut som utbytte før året etter at de er opptjent i selskapet. Kombinasjonen av lavere selskapskattesats og høyere skatt på eierinntekt kan gi en skatteøkning for inntekt som opptjenes året før endringene gjennomføres. Overskuddet er skattlagt med 27 pst. hos selskapet, samtidig som utbytte skattlegges med den økte satsen på eierinntekt. Dette tilsier at ordinært utbytte som utdeles i det året endringene innføres og som stammer fra tidligere års overskudd, bør skattlegges med en lavere sats enn den nye satsen for eierinntekter.

En overgangsregel som skissert ovenfor vil bare få betydning for den delen av tidligere års tilbakeholdte overskudd som deles ut i overgangsåret. Det kan tilsi en videre overgangsordning for å unngå at overskudd opptjent tidligere år ikke skattlegges fullt ut etter den nye satsen for eierinntekt. Slike overgangsordninger kan imidlertid bli kompliserte og administrativt krevende. Det vises også til at noen aksjonærer kan motvirke den skattemessig uheldige effekten ved å ta ut akkumulert overskudd som utbytte før satsendringene gjennomføres, og skyte kapitalen inn i selskapet som aksjekapital. Slike tilpasninger må anses som lojale tilpasninger til nye skatteregler og reduserer behovet for mer omfattende over-

### Boks 11.3 En alternativ metode for å øke skatten på eierinntekter

Et alternativ til å skille eierinntekter ut som et eget skattegrunnlag med en egen skattesats kan være å innføre en metode som automatisk harmoniserer eierinntektsbeskatningen med lønnsbeskatningen. Med en slik metode vil det ikke være nødvendig å øke skatten på eierinntekter diskresjonært ved en eventuelt senere reduksjon i selskapsskattesatsen.

Metoden kan utformes slik:

1. Uskjermet eierinntekt oppjusteres med et beløp som skal reflektere hva selskapet måtte sette av før selskapsskatt for å dele ut eierinntekten.
2. Den oppjusterte eierinntekten fra punkt 1 skatlegges med samme satser som en ekstra lønnsinntekt.
3. Skattyter mottar et skattefradrag som skal tilsvare den oppjusterte eierinntekten fra punkt 1 multiplisert med skattesatsen på selskapsoverskuddet.
4. Med denne framgangsmåten vil uskjermet eierinntekt (E) bli skattlagt etter følgende formel:

$$(1) \quad S = \frac{E}{(1-t)} m - \frac{E}{(1-t)} t = \frac{E}{(1-t)} (m - t)$$

S tilsvare den samlede skatten på eierinntekten, m tilsvare den marginale skattesatsen på lønnsinntekt (for den aktuelle skattyteren), og t tilsvare skattesatsen på selskapsoverskuddet.

Symmetrisk behandling av gevinster og tap krever at også tap behandles i tråd med formel

(1). I praksis kan dette gjøres ved å gi fratrukket oppjustert negativ eierinntekt i lønnsinntekten og deretter gi det «negative» skattefradraget som et tillegg i skatt.

En utfordring med dette alternativet er at det i utgangspunktet ikke tas hensyn til arbeidsgiveravgiften. Arbeidsgiveravgiften spiller en stor rolle for motivet til inntektsskifting. Hvor lønnsomt inntektsskifting er, avgjøres av differansen mellom den marginale skattesatsen på lønn inklusiv arbeidsgiveravgift og den marginale skattesatsen på eierinntekt (inklusiv selskapsskatt). Denne metoden gir imidlertid likhet mellom den marginale skattesatsen på lønn eksklusiv arbeidsgiveravgift og den marginale skattesatsen på eierinntekt (inklusiv selskapsskatt). Det vil dermed bli en gjennomgående høyere skatlegging av lønn inklusiv arbeidsgiveravgift enn av eierinntekt. Det er mulig å ta hensyn til arbeidsgiveravgiften ved å oppjustere eierinntekten ytterligere. Et kompliserende element er imidlertid at arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert etter selskapets lokalisering (fra 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms til 14,1 pst. i sentrale strøk). Den eneste praktikable løsningen vil antagelig være å oppjustere eierinntekten med den samme faktoren for alle skattytere, f.eks. ved å legge til grunn høyeste arbeidsgiveravgiftssats (14,1 pst.). Det vil innebære en ekstra høy beskatning av eierinntekt for skattytere med lavere sats i arbeidsgiveravgiften. Aktive eiere kan imidlertid unngå dette ved å ta ut lønn framfor eierinntekt.

gangsregler. Utvalget foreslår derfor ikke ytterligere overgangsregler på dette punktet.

Innføring av en høyere eierbeskatning kan også reise spørsmål om det er behov for overgangsregler for gevinst og tap på aksjer. Gevinst på aksjer kan både skyldes at overskudd er holdt tilbake i selskapet, og forventning om framtidig inntjening. På samme måte som for utbytte kan det anføres at gevinst som skyldes overskudd oppjent i tidligere år, ikke burde beskattes fullt ut etter den nye satsen for eierinntekt. Også ved gevinstbeskatningen kan imidlertid overgangsordninger som skal sikre at tilbakeholdt overskudd fra tidligere år ikke beskattes etter den nye satsen for eierinntekt, bli kompliserte og adminis-

trativt krevende. Det vises også til at uttak av akkumulert overskudd også vil motvirke den skattemessige uheldige effekten ved gevinstbeskatningen. Når det gjelder latente gevinster som ikke skyldes tilbakeholdt overskudd, vil overskuddet i selskapet (hvis forventningen slår til) og gevinsten beskattes etter de nye satsene. Tap vil også godtgjøres etter de nye satsene, noe som er til gunst for skattyter. Utvalget foreslår ikke særskilte overgangsregler knyttet til gevinst og tap på aksjer og andeler.

Selv om utvalget ikke vurderer aksjonær-, deltaker- og foretaksmodellen på nytt, vil utvalget peke på en svakhet i foretaksmodellen. Et viktig prinsipp for ekstraskatten utover skjermingsfra-

draget, både for aksjonærer, deltakere og enkelt-personforetak, er at skattyter med stor sikkerhet skal få benyttet den fulle verdien av skjermingsfradraget på et eller annet tidspunkt. Ubenyttet skjerming i foretaksmodellen viser seg i form av negativ beregnet personinntekt. Denne kan bare framføres mot beregnet personinntekt fra samme virksomhet. Negativ beregnet personinntekt framføres ikke med rente. Dermed framføres heller ikke ubenyttet skjerming med rente, slik tilfellet er i aksjonærmodellen og deltakermodellen. Det vil si at nåverdien av ubenyttet skjermingsfradrag i foretaksmodellen reduseres over tid. I tillegg opphører retten til å framføre negativ personinntekt dersom virksomheten opphører, slik at det ubenyttede skjermingsfradraget da faller bort. Utvalget ber Finansdepartementet vurdere om det er mulig å forbedre systemegenskapene i foretaksmodellen slik at skattyter med større sikkerhet får godtgjort den skattemessige verdien av skjermingsfradraget.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* mener skatten på eierinntekter på eiers hånd bør økes mindre enn det utvalgets flertall foreslår. Dette medlem er i utgangspunktet enig i at man bør ha skatteregler som motvirker inntektsskifting mellom arbeidsinntekter og eierinntekter, men dette bør i så fall være regler som i størst mulig grad er treffsikre. Det er på det rene at en stor del av norske personlige aksjonærer ikke vil være i en situasjon hvor inntektsskifting er aktuelt. Dette vil blant annet være tilfellet hvis aksjonæren ikke arbeider i selskapet vedkommende er aksjonær i eller i selskap hvor mange av de ansatte ikke er aksjonærer. Dette medlem mener derfor at en generell økning av skattesatsen på eierinntekt ut over det nivå man har hatt de siste årene, er lite treffsikkert.

Dette medlem kan heller ikke se at inntektsskifting er blitt et så stort problem at det krever at reglene på dette området skjerpes vesentlig. Ved evaluering av aksjonærmodellen i 2011 (Meld. St. 11 (2010–2011)) uttalte Finansdepartementet blant annet at en samlet skattesats på eierinntekt på 48,16 pst var «[...] godt harmonisert med marginal skattesats på næringsinntekt og arbeidsinntekt». Departementet uttalte også at «[...] utjevningen av de høyeste skattesatsene på arbeid og kapital har gitt en tilfredsstillende likebehandling av like inntekter opptjent på ulik måte, selv om det fortsatt kan være visse insentiver til inntektsskifting». Hvis man nå skulle ønske å fjerne alle insentiver til inntektsskifting, mener dette medlem at man må vurdere mer treffsikre regler enn en generell økning av skattesatsen på eierinntekt til å

tilsvare marginalsatt på lønnsinntekt inkludert arbeidsgiveravgift.

Det er for dette medlem heller ikke åpenbart at riktig sammenligningsgrunnlag for samlet skattesats på eierinntekt bør være maksimal marginalsatt på lønnsinntekt inkludert arbeidsgiveravgift. I og med at lønnsbeskatningen er progressiv, vil et riktig sammenligningsgrunnlag i noen tilfeller være lavere. I visse områder er også arbeidsgiveravgiften lavere enn 14,1 pst. Arbeidsinntekt kan dessuten i en del tilfeller tas ut som arbeidsgodtgjørelse fra deltagerlignede selskap, og slik arbeidsgodtgjørelse vil ikke ilegges arbeidsgiveravgift.

Dette medlem vil også tilføye at utskillelsen av eierinntekter med en økt skattesats uansett vil innebære en skatteskjerpelse for mange personlige aksjonærer. Dette vil blant annet være tilfelle hvis aksjeinvesteringen er finansiert med gjeld (fordi gjeldsrentene bare vil være fradragsberettiget i alminnelig inntekt hvor skattesatsen vil være lavere), eller hvis vedkommende er aksjonær i et selskap som ikke vil nyte godt av den foreslåtte reduksjonen i selskapsskattesatsen. Det sistnevnte vil blant annet være tilfelle for selskap som driver virksomhet som er skattepliktig etter særskatteregimene for vannkraft eller petroleumsutvinning, og for selskap som er skattepliktig til utlandet.

Dette medlem mener derfor det er tilstrekkelig at samlet skatt på eierinntekt inklusive selskapsskatt holdes på samme nivå som i 2013, det vil si på om lag 48,2 pst.

### 11.2.3.2 *Vurdering av andre regelendringer knyttet til skatt på eierinntekt*

#### *Innstramning i ekstrabeskatning av renter*

Etter gjeldende regler ekstrabesattes renteinntekter på lån fra aksjonær til selskap. Begrunnelsen for denne regelen er å hindre tilpasninger der aksjonærer tar ut overskudd i selskapet i form av renter i stedet for aksjeinntekter. Dette bør videreføres ved at slike renteinntekter inngår som eierinntekter.

Det er gjort unntak fra ekstrabeskatningen for renter på lån som knytter seg til mengdegjeldsbrev. I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) avsnitt 5.6.4.3 ble dette unntaket begrunnet med at ekstrabeskatning av renteinntekter på slike låneinstrumenter kunne by på særlige administrative utfordringer. Det ble videre antatt at mengdegjeldsbrev er mindre egnet til tilpasninger med sikte på å ta ut overskudd i selskapet i form av renter i stedet for aksjeinntekter. Når det gjelder rekkevidden av



unntaket ble det lagt til grunn at man med mengdegjeldsbrev mente «norske og utenlandske obligasjoner som er gjenstand for omsetning i organiserte markeder, hvorav det utstedes mange i sammenheng og med lik tekst». Det ble også pekt på at begrepet «mengdegjeldsbrev» er brukt som avgrensningskriterium også i andre sammenhenger i skatteloven, jf. § 14-23 om underkursobligasjoner, og § 9-3 første ledd bokstav c om skatteplikt ved realisasjon.

I en Høyesterettsdom inntatt i Rt. 2011 s. 1620 var ett av spørsmålene om gevinst ved realisasjon av obligasjoner var skattefri etter skatteloven § 9-3 første ledd bokstav c, fordi de aktuelle obligasjonene ikke kunne anses som mengdegjeldsbrev. Det ble anført at obligasjonene ikke var mengdegjeldsbrev fordi de ikke var egnet for omsetning i et organisert marked, og at det bare var utstedt 31 obligasjoner fordelt på tre långivere. Retten kom til at det ikke var noe krav om at obligasjonene var egnet for omsetning i et organisert marked for at de skulle anses som mengdegjeldsbrev. De la videre til grunn at det var utstedt tilstrekkelig antall obligasjoner til å anse dem som mengdegjeldsbrev.

Høyesteretts avgjørelse tilsier at det trolig heller ikke ved tolkningen av bestemmelsen om ekstrabeskatning av renter kan legges til grunn at gjeldsbrev må være egnet for omsetning i organisert marked for å bli ansett som mengdegjeldsbrev. Forutsetningen i forarbeidene om at unntaket skulle gjelde mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organisert marked, er dermed ikke reflektert i bestemmelsen. Utvalget mener derfor bestemmelsen bør endres slik at denne forutsetningen blir reflektert. Dette vil være enda viktigere med utvalgets forslag til endringer, siden økt skattesats på eierinntekter vil øke lønnsomheten av å ta ut overskudd i selskapet i form av renteinntekter. Utvalget mener derfor unntaket fra ekstrabeskatningen av renter ikke bør være videre enn det opprinnelig ble lagt opp til i forarbeidene til bestemmelsen. Det foreslås derfor at det tas inn i bestemmelsen at unntaket skal gjelde «mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organiserte markeder innen 6 måneder etter utstedelsen».

#### Beskatning av aksjonærlån

Skatting av eierinntekter gir et motiv for aksjonærer til å få tilgang til selskapets midler uten å ta ut utbytte. En måte kan være å låne fra selskapet. Dette er trolig mest aktuelt i selskap med få aksjonærer.

Tabell 11.4 Omfanget av lån fra aksjeselskap til personlig aksjonær for aksjeselskap med færre enn seks eiere

År	Lån til personlig aksjonær (mrd. kroner)
2006 .....	6,7
2007 .....	11,7
2008 .....	15,5
2009 .....	16,0
2010 .....	17,8
2011 .....	17,6
2012 .....	20,6

Kilde: Skattedirektoratet.

Etter innføringen av aksjonærmodellen har Skatteetaten sett en betydelig økning i lån fra selskap til personlige aksjonærer. Tall fra Skattedirektoratet viser at lån fra aksjeselskap til aksjonær utgjorde 6,7 mrd. kroner i 2006 for aksjeselskap med færre enn seks eiere. Omfanget av slike lån økte til 20,6 mrd. kroner i 2012. Tabell 11.4 viser utviklingen i lån fra selskap til personlig aksjonær i perioden 2006–2012 for selskap med færre enn seks eiere.

Før aksjonærmodellen ble innført (dvs. før 2006), gjaldt godtgjøringsmetoden for utdelinger fra norske selskap til norske aksjonærer. Godtgjøringsmetoden medførte at utbytte fra norske selskap til norske aksjonærer i praksis var skattefritt for mottakeren. Økningen i omfanget av lån fra selskap til personlige aksjonærer etter innføringen av aksjonærmodellen kan ha sammenheng med at mange personlige aksjonærer vurderer lån som et godt alternativ til å ta ut utbytte. Ved å ta opp lån kan aksjonæren få tilgang på midlene til private formål uten at det utløser utbyttebeskatning. Insentivet til slike tilpasninger vil øke med økt skatting av eierinntekt.

Etter aksjelovgivningen kan aksjeselskap gi kreditt til aksjonærer innenfor rammen av de midler som selskapet kan benytte til utdeling av utbytte. Det er et vilkår at det stilles betryggende sikkerhet for lånet. Se Kaarbø og Haugstvedt (2013) for mer om vilkårene for aksjonærlån.

Skatteetaten har rapportert om en rekke tilfeller der låneavtaler er utformet som rammelån. Låneavtalene kan ha lang løpetid og renter på lånet legges til hovedstolen. I praksis kan slike rammelån fungere som en kredittfasilitet der aksjonæren kan disponere over den til enhver tid tilgjengelig likviditeten i selskapet.

Fram til nå har også skattemyndighetene akseptert at lånet forrentes med en rente tilsvarende normrente som gjelder for rimelige lån i arbeidsforhold. Denne normrenten kan være lavere enn markedsrenten og representerer da en ytterligere fordel knyttet til slike aksjonærlån. Skattedirektoratet har imidlertid kunngjort at de fra 2015 ikke vil akseptere normrenten og at det nå heller må fastsettes en konkret markedsrente.

I enkelte tilfeller kan det reises spørsmål om lån fra selskap til personlige aksjonærer er reelle låneforhold. Hvis skattemyndighetene kommer til at det ikke foreligger en reell tilbakebetalingsplikt, kan lånet omklassifiseres til utbytte. I St.meld. nr. 29 (2003–2004) uttales det:

«For at slike lån ikke skal kunne omklassifiseres til utbytte, legger departementet til grunn at det må være et reelt låneforhold med en tilbakebetalingsplikt for aksjonæren, og med vilkår fastsatt etter armlengdeprinsippet.»

Vurderingen av om det foreligger et lån med en reell og ubetinget tilbakebetalingsplikt, er ressurskrevende for skattemyndighetene. Slike saker innebærer en omfattende klarlegging og vurdering av faktum og vanskelige bevisvurderinger. Det blir heller ikke mindre arbeid av at skattemyndighetene fra 2015 må vurdere hva som eventuelt utgjør en korrekt markedsrente på hvert enkelt lån.

Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at regelverket åpner for at personlige aksjonærer kan utsette utbyttebeskatning ved å ta opp lån fra selskapet. Utvalget vil peke på at slike tilpasninger kan gjennomføres med lån som skatterettslig anses som reelle lån. I tillegg kan det i tvilstilfeller være ressurskrevende å avgjøre om lån fra selskap til aksjonær skal anses som reelle lån eller omklassifiseres til utbytte, samt hva som er en markedsmessig rente.

I Sverige og Danmark er utgangspunktet at selskapet ikke kan yte lån til personlige aksjonærer. Forbudet mot aksjonærlån i disse landene er begrunnet med hensynet til kreditorene. Skattemessige hensyn har imidlertid også vært trukket fram. Utvalget kan ikke se tungtveiende hensyn som taler for at det bør være adgang for selskap til å yte lån som ikke er knyttet til selskapets ordinære forretningsdrift, til personlige aksjonærer. De skattemessige tilpasningsmulighetene slike lån åpner for, tilsier etter utvalgets syn at det uansett bør gis særskilte skatteregler om at lån til personlige aksjonærer skal behandles som utbytte skattemessig. En slik regel bør også gjelde lån til personlige aksjonærer i annet selskap i samme

konsern, samt lån til nærstående og garantier for lån til aksjonær og dennes nærstående. Det bør derimot gjøres unntak for lån som er en naturlig del av selskapets virksomhet. Et eksempel kan her være lån fra banker til personlige aksjonærer.

Regler om skattlegging av lån som utbytte reiser spørsmål om hvordan tilbakebetaling av lån som tidligere er skattlagt som utbytte, skal behandles. En naturlig løsning kan være at tilbakebetalingen anses som innskudd av ny kapital til selskapet. Tilbakebetalingen vil da tillegges aksjens inngangsverdi og skjermingsgrunnlag.

Utvalget viser for øvrig til at drøftelsen ovenfor også kan tale for å vurdere endringer i aksjeloven og allmennaksjelovens regler om kreditt til aksjeiere, slik at selskap som utgangspunkt ikke kan yte lån til personlige aksjonærer eller deres nærstående.

Utvalget antar at de skisserte forslagene til endringer i skattelovgivningen fjerner tilpasningsmulighetene som knytter seg til lån fra selskap til aksjonær. I tillegg vil det ikke lenger være nødvendig å ta stilling til om lån fra selskap til personlige aksjonærer er reelle eller hva som ut fra skatteformål skal anses som markedsmessig rente. Dette innebærer en forenkling av systemet.

#### *Vurdering av behovet for tiltak mot privat konsum i selskap*

En problemstilling som dukker opp med jevne mellomrom, er at personlige aksjonærer prøver å oppnå skattemessige fordeler ved å kanalisere private utgifter til selskapet (i det følgende omtales dette som privat konsum i selskap). Dette kan for eksempel skje ved at en personlig hovedaksjonær (eventuelt flere aksjonærer) instruerer selskapet til å kjøpe en eiendel som er ment for aksjonærens private bruk, typisk bolig- eller fritidseiendom, bil, båt eller et annet kostbart formuesgode. Hensikten kan i mange tilfeller være todelt. Aksjonæren kan oppnå at det gis fradrag for anskaffelses- og driftskostnader på selskapets hånd. Videre kan aksjonæren unngå skatt på eierinntekt. Hvis aksjonæren i stedet kjøper den private eiendelen med midler tatt ut fra selskapet, må det først svares skatt på utdelt utbytte (utover skjerming), og kostnadene er ikke fradragsberettiget på aksjonærens hånd. Alstadsæter m.fl. (2014) dokumenterer at konsum i nært eide aksjeselskap ser ut til å ha økt betraktelig etter 2006. Særlig de selskapene som i tiden før skattereformen drev aktiv skattetilpasning og betalte ut maksimalt av utbytter før innføringen av aksjonærmodellen, viser indikasjoner på økt konsum i selskapet.

Ved den skattemessige behandlingen av slike transaksjoner må skattemyndighetene vurdere om kjøpet er forretningsmessig motivert. Dersom de kommer til at kjøpet ikke er forretningsmessig motivert, kan skatteloven § 13-1 (interessefelleskap) og den ulovfestede gjennomskjæringsregelen gi hjemmel til å sette transaksjonen til side. Resultatet blir i så fall at eiendelen anses som kjøpt av aksjonæren privat, og at kostnader mv. knyttet til eiendelen ikke angår selskapet, og dermed ikke er fradragsberettiget. Hvis eiendelen anses kjøpt av aksjonæren privat, kan det også være aktuelt å skattelegge aksjonæren for å ha tatt ut et utbytte tilsvarende kjøpesummen for eiendelen og de løpende kostnadene knyttet til eiendelen.

Hvis transaksjonen som sådan ikke settes til side, må skattemyndighetene vurdere de skattemessige konsekvensene av aksjonærens bruk av eiendelen. Det følger av gjeldende regler at det skal beregnes en uttaksskatt i selskapet for fordelten aksjonæren tar ut i form av (helt eller delvis) vederlagsfri bruk av eiendelen. Tilsvarende skal aksjonæren svare skatt på eierinntekt (utbytte) for fordelten ved å bruke eiendelen vederlagsfritt. Hvis aksjonæren også er ansatt i selskapet, kan fordelten eventuelt klassifiseres helt eller delvis som lønn. Skatteloven § 13-1 gir skattemyndighetene hjemmel til å sette fordelten til det som ville blitt avtalt mellom uavhengige parter (armlengdevilkår), uavhengig av hva som faktisk er avtalt mellom aksjeselskapet og aksjonæren.

Redegjørelsen ovenfor viser at det etter gjeldende rett ikke er spesielt gunstig for en aksjonær å la selskapet eie formuesgoder som er ment å brukes av aksjonæren privat, jf. regler om uttaks- og utbytteskatt. Videre har skattemyndighetene hjemmel til å sette til side avtalevilkår som ikke er forretningsmessig begrunnet, men påvirket av interessefelleskapet mellom selskapet og aksjonæren. Hvis skattyter har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan det dessuten ilegges tilleggs-skatt mv., i tillegg til at aksjonæren ikke får fradrag for skjerming dersom utbyttet er ulovlig utdelt.

Grensen mellom hva som er privat konsum og hva som er en relevant selskapskostnad, kan i mange tilfeller være vanskelig å trekke. Med en økt eierbeskatning vil det være et økt insentiv for å utfordre denne grensen ytterligere med hensyn til alle kostnader som har en viss relevans for selskapet, som innkjøp av PC, mobiltelefon, bøker osv. Også i disse tilfellene blir det primært et spørsmål om å avklare hovedformålet og deretter fastsette en skattepliktig fordel for privat bruk.

Problemet med privat konsum i selskap er primært et spørsmål om å avdekke og klarlegge de faktiske forholdene, og i mindre grad et spørsmål om den skattemessige behandlingen. Løsningen er derfor etter utvalgets syn ikke først og fremst strengere skatteregler, men å avdekke flere tilfeller av skatteomgåelse eller skatteunndragelse gjennom økt ligningskontroll. Tiltak mot skatteunndragelser ligger i utgangspunktet utenfor utvalgets mandat.

Utvalget peker likevel på at det kan være ressurskrevende for skattemyndighetene å avdekke privat konsum i selskap. Utvalget foreslår å redusere selskapsskattesatsen til 20 pst., og at skattesatsen på eierinntekt settes lik maksimal marginals-katt på lønn (inkl. arbeidsgiveravgift). Forslaget medfører dels at beskatning overføres fra selskap til aksjonær og dels at samlet beskatning av eierinntekt utover skjerming skjerpes (med inntil 6,1 prosentpoeng, jf. utvalgets forslag i avsnitt 11.4). Insentivet til privat konsum i selskap vil derfor øke som følge av forslaget. I den forbindelse har utvalget vurdert om det bør innføres tiltak som motvirker at aksjonærer anskaffer eiendeler i selskapet som er ment til privat bruk.

Et alternativ kan være å nekte selskapet skattemessig fradrag for kostnader knyttet til visse eiendeler som typisk egner seg til privat bruk, som bolig- og fritidseiendom, bil og båt. Ulempen er at det er vanskelig å skille ut tilfellene der de aktuelle eiendelene benyttes i næringsvirksomhet, som for eksempel utleie av hytter eller charterutleie av seilbåt. Hvis fradragsnektelsen eventuelt begrenses til eiendeler som faller utenfor hovedvirksomheten i selskapet, oppstår ytterligere avgrensningsspørsmål. Det gjelder for eksempel et hotell som ønsker å tilby gjestene muligheten til å bruke en båt, eller et selskap som ønsker å tilby ansatte bolig for å gjøre det attraktivt å bosette seg på det stedet virksomheten drives. Det må videre tas stilling til hvordan en skal behandle velferdsgoder til ansatte, som firmahytter mv. Dersom en slik regel også oppstiller krav om at selskapet, for å få fradrag for nærmere definerede eiendeler, uoppfordret må godtgjøre at eiendelene utgjør en naturlig del av hovedvirksomheten i selskapet, kan regelen gjøre det noe enklere for skattemyndighetene å avdekke privat konsum i selskap.

En regel om at selskapet ikke får fradrag for kostnadene tilknyttet eiendelen, regulerer imidlertid ikke andre skatteeffekter av privat konsum i selskap, som skatt på fordelten ved privat bruk mv. Skattyter vil i realiteten også kunne få fradrag for den ikke fradragsberettigede kostnaden når

aksjene eller andelene i selskapet realiseres. Kostnadene som ikke er fradragsberettigede vil redusere verdien av disse aksjene/andelene og dermed gi en lavere skattepliktig gevinst eller høyere fradragsberettiget tap for skattyter. Med utvalgets forslag til økt eierbeskatning (på inntekter utover skjerming) vil dette kunne gi en betydelig skattefordel for aksjonæren.

En løsning kan være at det innføres et selskapsrettslig forbud mot å eie visse eiendeler i selskapet, i stedet for en skatteregel om å nekte fradrag. Avgrensingsproblemene er derimot de samme med en regel som forbyr eie av visse eiendeler. Etter utvalgets syn bør et eventuelt tiltak mot skatteomgåelser ved privat konsum i selskapet i form av en skatteregel, og ikke et mer inngripende selskapsrettslig forbud mot å eie visse eiendeler.

Utvalget antar videre at problemet med privat konsum har størst omfang i selskap med få aksjonærer. En mulighet er derfor å nekte fradrag for kostnadene bare i selskap med færre enn et visst antall aksjonærer. For disse selskapene vil det også kunne være aktuelt å nedjustere aksjonærens inngangsverdi med kostnader som ikke er fradragsberettiget for selskapet, som f.eks. representasjonskostnader, eller at slike kostnader blir løpende utbyttebeskattet hos aksjonæren. En avgrensning basert på antall aksjonærer kan imidlertid være lett å omgå. For å unngå tilpasninger kan avgrensningen eventuelt gjøres avhengig av om selskapets aksjer omsettes på regulert marked.

Utvalget viser til at utformingen av en regel for å motvirke privat konsum i selskap blant annet reiser vanskelige avgrensningsspørsmål. Primært bør dette avklares gjennom ligningsbehandlingen. Utvalget viser videre til at privat konsum i selskap primært er et spørsmål om å avdekke og klarlegge de faktiske forholdene. Det er grunn til å tro at økt kontroll og avdekking av privat konsum kan virke avskrekkende og redusere omfanget. Utvalget ber likevel departementet vurdere om det er behov for ytterligere tiltak for å motvirke at aksjonærer anskaffer eiendeler i selskapet som er ment til privat bruk. Utvalget vil også peke på at opphevingen av revisjonsplikten i mindre selskap kan være uheldig med hensyn til å avdekke skjult konsum i selskap. Begrensningene i revisjonsplikten er imidlertid under evaluering, og i den forbindelse skal det blant annet vurderes om manglende revisjonsplikt fører til mer skatteunndragelse og økt ressursbruk i skattekontrollen.

### *Vurdering av skillet mellom innbetalt kapital og utbytte*

Ved beskatningen av utdeling fra aksjeselskap og allmenaksjeselskap er utgangspunktet at verdier som er opptjent i selskapet, skal utbyttebeskattes når de deles ut til personlige aksjonærer. Norske personlige aksjonærer beskattes etter aksjonærmodellen, mens utenlandske aksjonærer ilegges kildeskatt. De midlene aksjonærene har skutt inn i selskapet, skal imidlertid ikke skattlegges når de betales tilbake til aksjonærene. Det er derfor gjort et særskilt unntak fra utbyttebeskatningen for tilbakebetaling av innbetalt kapital. Dette unntaket gjelder både overfor norske og utenlandske aksjonærer. Tilbakebetaling av innbetalt kapital reduserer imidlertid den norske aksjonærens inngangsverdi og skjermingsgrunnlag.

Skattemessig innbetalt kapital er i utgangspunktet de kapitalinnskuddene aksjonærene har innbetalt i form av aksjekapital og overkurs. Retts- og ligningspraksis bygger på at skatteposisjonen innbetalt kapital følger den enkelte aksje og ikke aksjonæren. Det medfører at den aksjonæren som mottar utdelingen ikke behøver å være den aksjonæren som stod for innbetalingen. Dersom det har vært foretatt kapitalutvidelser etter stiftelsen av selskapet, kan innbetalt kapital variere mellom aksjene i selskapet. Dette gjør at en utdeling fra selskapet kan bli ansett som tilbakebetaling av innbetalt kapital for noen aksjer, mens hele eller deler av utdelingen anses som utbytte for andre aksjer.

I noen tilfeller kan det være problematisk for skattyter å dokumentere innbetalt kapital på den enkelte aksje. Aksjene kan være omsatt flere ganger, og det kan ha vært flere kapitalutvidelser eller andre hendelser som fusjoner og fisjoner som har påvirket skatteposisjonen innbetalt kapital. Problemene med å følge innbetalt kapital på den enkelte aksje er særlig store for aksjer i børsnoterte selskap. Her kan det ofte være tilnærmet umulig å følge innbetalt kapital på den enkelte aksje, med mindre selskapets aksjer har samme innbetalte kapital eller aksjonæren bare har aksjer som ble utstedt i én kapitalutvidelse. I praksis aksepteres det derfor at man i slike tilfeller kan fordele den totale innbetalte kapitalen på selskapsnivå likt på antall aksjer i selskapet. Det framgår av Lignings-ABC at der en eller flere aksjonærer kan dokumentere innbetalt kapital på sine aksjer, kan dette legges til grunn for disse aksjene, mens innbetalt kapital beregnes på selskapsnivå for de øvrige aksjene.

Utvalget mener det er uheldig å ha regler om tilbakebetaling av innbetalt kapital som er vanskelig og i mange tilfeller nærmest umulig å praktisere. Dette pålegger skattytere og skattemyndigheter unødvendig store administrative byrder. Utvalget ber Finansdepartementet utrede problemstillingen nærmere.

#### 11.2.4 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener det er to hovedhensyn å ta ved tilpassing av personbeskatningen til redusert selskapsskattesats. For det første bør skattesatsen på selskapsoverskudd og kapitalinntekter for personer være den samme for å hindre skattemotivert overføring av kapital mellom person og selskap. For det andre bør eierinntekter på marginen skattlegges om lag som lønnsinntekter for å motvirke inntektsskifting, dvs. omdanning av arbeidsinntekt til eierinntekt. Det er uheldig om skattesystemet gjør slike tilpasninger lønnsomme. Det reduserer blant annet skattesystemets omfordelende egenskaper. Samme marginalskattesats på lønnsinntekter og eierinntekter vil også i seg selv bidra til økt horisontal likhet.

Felles skattesats for personer og selskap har vært en egenskap ved det norske skattesystemet helt siden 1992. En særskilt, lavere sats for selskap ville gitt incentiver til å overføre kapital fra person til selskap og økt forskjellsbehandlingen av ulike virksomhetsformer. Utvalget anbefaler derfor at en holder fast ved en felles sats på kapitalinntekt for personer og selskap i det norske systemet. Selv om dette medfører en økt forskjell i formell skattesats mellom kapitalinntekter og f.eks. lønnsinntekter enn i dag, mener utvalget dette kan forsvares. Det er gode grunner for at kapitalinntekter bør skattlegges lavere enn lønnsinntekter, blant annet er den effektive beskatningen av kapitalinntekter høyere enn den formelle når inflasjon tas med i betraktning (opp til eller høyere enn den effektive beskatningen av f.eks. lønnsinntekter).

Utvalget har vurdert to alternativer for å tilpasse personbeskatningen til redusert selskapsskattesats:

- Redusert skattesats på alminnelig inntekt.
- Redusert skattesats kun på kapitalinntekter, inklusiv inntekt fra deltakerlignede selskap (ved den løpende overskuddsbeskatningen) og skjermet avkastning fra enkeltpersonforetak.

Det førstnevnte alternativet innebærer langt på vei en videreføring av dagens system. En reduksjon i skattesatsen på alminnelig inntekt til 20 pst.

vil imidlertid isolert sett gi urealistisk store lettelser i skattleggingen av lønn og pensjoner, og krever økning i skatten på personinntekt, eventuelt i tillegg til reduserte fradrag i personbeskatningen. Det andre alternativet vil gi et mindre provenytap, men vil være en større omlegging av skattesystemet.

Utvalget har kommet til at det enkleste vil være å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt og dermed beholde kapitalinntekter som en del av alminnelig inntekt. Da vil ulike inntekter på personlig hånd være knyttet sammen gjennom ett netto skattegrunnlag, som i dag. En fordel med å bevare alminnelig inntekt er for øvrig at det er et kjent inntektsbegrep for skattyterne og at endringene blir teknisk enkle å forholde seg til for både skattyterne og skattemyndighetene.

Lavere skattesats på alminnelig inntekt vil innebære et stort provenytap i personbeskatningen. Utvalget mener det vil være mest hensiktsmessig å dekke inn hoveddelen av provenytapet gjennom en ny skatt på personinntekt som også erstatter dagens toppskatt. En slik skatt bør ideelt sett treffe personer som i dag betaler skatt på alminnelig inntekt for om lag å opprettholde fordelingsvirkningene av dagens satsstruktur.

Lavere selskapsskattesats gir isolert sett lavere samlet skatt på eierinntekter fra selskapene og gjør dermed inntektsskifting mer lønnsomt. Motivet til inntektsskifting kan begrenses ved å redusere marginalskatten på lønnsinntekt eller ved å øke skatten på eierinntekter på eiers hånd. Ifølge utvalgets mandat skal minst ett av forslagene være om lag provenynøytrale. Det kan isolert sett trekke i retning av løsninger som ikke reduserer lønnsbeskatningen i betydelig grad. Utvalget mener derfor det er behov for å øke skattleggingen av eierinntekt på eiers hånd.

Utvalget mener det vil være enklest og mest forståelig for skattyterne å skille eierinntekt ut som et eget skattegrunnlag med en egen skattesats. *Utvalgets flertall* mener skattesatsen bør settes slik at marginalskatten på eierinntekt inklusiv selskapsskatt om lag tilsvarer maksimal marginalskatt på lønn inklusiv arbeidsgiveravgift. Av symmetrihensyn er det viktig at skattyter fremdeles med stor sikkerhet får godtgjort negative eierinntekter, f.eks. som følge av aksjetap. Utvalget anbefaler derfor at negative eierinntekter utløser et skattefradrag svarende til skattesatsen på eierinntekter multiplisert med eierinntekten. Et slikt skattefradrag bør kunne føres mot alle andre inntektsskatter. Eventuelt ubenyttet skattefradrag bør i tillegg kunne framføres. Samordningen mellom positive eierinntekter og annen negativ almin-

nelig inntekt kan ivaretas gjennom et tilsvarende skattefradrag for negativ alminnelig inntekt som kan føres mot skatt på eierinntekt. Her kan det imidlertid være flere muligheter, og utvalget ber Finansdepartementet om å vurdere hvilken samordningsløsning som er mest egnet.

Reglene om ekstrabeskatning av renter på lån fra personlig skattyter til selskap bør videreføres ved at slike renteinntekter inngår som eierinntekter. Reglene gjør i dag unntak for renter på lån som knytter seg til mengdegjeldsbrev. Etter utvalgets syn bør det presiseres at dette unntaket bare skal gjelde mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organiserte marked innen 6 måneder etter utstedelsen.

Utvalget foreslår videre at det gis særskilte skatteregler om at lån fra selskap til personlige aksjonærer eller deres nærstående skal behandles som utbytte skattemessig. Utvalget mener dette vil fjerne tilpasningsmulighetene som knytter seg til lån fra selskap til aksjonær. I tillegg vil det ikke lenger være nødvendig å ta stilling til om lån fra selskap til personlige aksjonærer er reelle. Dette innebærer en forenkling av systemet.

Den konkrete utformingen av satser, fradrag mv. må ses i sammenheng med utvalgets forslag til andre endringer i personbeskatningen, jf. avsnitt 11.3, og utvalgets vurderinger og forslag i avsnitt 11.4.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* mener skatten på eierinntekter på eiers hånd bør økes mindre enn det utvalgets flertall foreslår. Dette medlem mener det er tilstrekkelig at samlet skatt på eierinntekt inklusive selskapsskatt holdes på samme nivå som i 2013, det vil si om lag 48,2 pst. Dette medlem foreslår at provenytapet dekkes inn gjennom å øke selskapsskattesatsen til anslagsvis 22 pst., jf. kapittel 5. På bakgrunn av utvalgets vurderinger mener dette medlem at også skattesatsen på alminnelig inntekt for personer bør økes tilsvarende. Den nye skatten på personinntekt bør tilpasses til den nye satsen slik at satsstrukturen i lønnsbeskatningen og provenyvirkningen av endringene i personbeskatningen samlet sett blir om lag som i forslaget til utvalgets flertall.

## 11.3 Vurdering av andre endringer i inntektsskattegrunnlaget for personer

### 11.3.1 Innledning

Inntektsskattegrunnlaget for personer bør fastsettes slik at det er best mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og den faktiske avkastningen av

arbeid og kapital. Det tilsier også at det gis fradrag for tilhørende utgifter. Skattesystemet bør derimot ikke benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter, eller gi fradrag for utgifter som ikke har direkte tilknytning til opptjening av inntekten.

Skauge-utvalget (NOU 2003: 9) poengterte at dess mer målrettet støtten skal være, desto mindre egnet er skatte- og avgiftssystemet som virkemiddel sammenlignet med direkte støtte. Særskilte skatteregler er lite egnet som virkemiddel når formålet er å støtte aktiviteter eller virksomheter som skal tilfredsstille bestemte kriterier eller hvor det er rom for skjønn. Skauge-utvalget mente en burde begrense ulike fradrag i personbeskatningen som ikke har karakter av utgifter til inntekts ervervelse eller gir vesentlige administrative besparelser i forhold til ordninger på utgiftssiden.

Noen fradrag er fjernet eller strammet inn i årene etter at Skauge-utvalget la fram sin tilråding, for eksempel skattekasse 2. Noen fradrag er imidlertid også økt, for eksempel fradraget for fagforeningskontingent. Dagens inntektsskattegrunnlag (alminnelig inntekt) for personer består derfor fremdeles av flere fradrag som er svakt begrunnet. Tabell 11.5 gir en oversikt over enkelte fradrag som utvalget foreslår fjernet på bakgrunn av at de har begrenset tilknytning til inntektstopptjeningen. Listen er imidlertid ikke uttømmende. Utvalget mener det kan være grunnlag for en større opprydding i fradrag enn det som foreslås her, men i lys av mandatet har utvalget nøydt seg med å vurdere kun noen av fradragene med begrenset tilknytning til inntektstopptjeningen.

Som det framgår av tabellen, vil en fjerning av fradragene gi et betydelig proveny. Det er flere grunner til at det er bedre å prioritere redusert skattesats enn å gi skattelettelse gjennom svakt begrunnede fradrag. Lave skattesatser reduserer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. Fjerning av fradrag forenkler systemet og gjør skattesystemet mer oversiktlig. Skatteevneprinsippet blir også forsterket.

Et inntektsfradrag som ikke omtales i tabell 11.5, men som står i en særklasse i det norske skattesystemet, er det alminnelige rentefradraget for personer. En vesentlig del av de private rentekostnadene knytter seg til lån ved kjøp av egen bolig og fritidsbolig. Ingen av disse formuesobjektene genererer skattepliktig inntekt. Egen bolig behandles svært gunstig skattemessig på andre områder, blant annet i gevinstbeskatningen (som hovedregel unntatt) og formuesskatten (verdsettingsrabatt på 75 pst.). Det gir et sterkt insensiv til å investere i egen bolig mv. ut over hva som er

Tabell 11.5 Provenyvirkning av å fjerne ulike fradrag i mill. kroner gitt utvalgets øvrige forslag til endringer i personinntektsbeskatningen

	Proveny
Boligsparing for ungdom (BSU) .....	1 170
Skatteklasser 2 .....	200
Sjømanns- og fiskerfradraget .....	470
Frdrag for gaver til frivillige organisasjoner .....	490
Frdrag for fagforeningskontingent .....	910
Frdrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere .....	1 320
Frdrag for merutgifter til kost og losji for pendlere .....	660
Foreldrefradrag .....	1 730
Særskilte skatteregler i Nord-Troms og Finnmark <sup>1</sup> .....	790
I alt (inkl. samspillseffekter) .....	7 800

<sup>1</sup> Består av særskilt fradrag i alminnelig inntekt, lavere skattesats på alminnelig inntekt og lavere sats i trinn 1 i toppskatten.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og utvalget.

samfunnsøkonomisk lønnsomt. En lavere skattesats på alminnelig inntekt vil redusere skatteverdien av rentefradraget, men det vil fremdeles utgjøre et vesentlig element. Ut fra mandatet har imidlertid utvalget i liten grad vurdert hvordan den asymmetriske behandlingen av inntekter og kostnader knyttet til egen bolig og fritidsbolig bør reduseres.

Utvalget registrerer for øvrig at den såkalte skattebegrensningsregelen er opphevet for flere store skattytergrupper de siste årene. For AFP- og alderspensjonister ble regelen erstattet av et særskilt skattefradrag fra 2011, og for nye mottakere av overgangsstonad ble regelen opphevet fra 2014. Fra 2015 skal uføreytelser skattlegges som lønn, og regelen oppheves dermed også for uføre. Skattebegrensningsregelen er komplisert og har flere uheldige virkninger. Blant annet subsidierer den låneopptak ved at verdien av rentefradrag kan være opptil 55 pst., som andre inntektsfradrag. Utvalgets forslag om å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt til 20 pst. innebærer at verdien av rentefradrag økes ytterligere for de som omfattes av skattebegrensningsregelen, sammenlignet med alle andre skattytere. Etter utvalgets syn bør arbeidet med å oppheve skattebegrensningsregelen for resterende grupper fortsette, men gitt mandatet og tidsrammen har utvalget ikke prioritert å foreslå konkrete endringer.

Nedenfor vurderer utvalget de ulike fradragene i tabell 11.5 nærmere.

### 11.3.2 Nærmere vurdering av ulike fradrag

#### 11.3.2.1 Skatteklasser 2

Personlige skattytere lignes som hovedregel hver for seg i skatteklasser 1. Ektefeller kan også lignes under ett i skatteklasser 2 dersom dette samlet sett gir lavere skatt. I skatteklasser 2 er personfradraget høyere enn i klasse 1. Skatteklasser 2 vil derfor være en fordel for ektepar der den ene har for lav inntekt til å få utnyttet sine fradrag fullt ut.

I 2014 ble maksimal skattefordel av å bli lignet i klasse 2 om lag halvert. Maksimal fordel av å bli lignet i klasse 2 er i underkant av 6 300 kroner i 2014, mot 13 200 kroner i 2013.

Formålet med skatteklasser 2 har vært å beskatte skattytere med forsørgeransvar noe lempeligere for å ta hensyn til høyere kostnader som følger med et forsørgeransvar. Ordningen henger imidlertid igjen fra en tid da ektepar i større grad ble ansett og skattlagt som én enhet. I dag er skattesystemet langt mer individbasert. Formålet står også svakere nå som enslige forsørgere ikke lenger blir skattlagt under klasse 2, men har et eget særfradrag.

Skatteklasser 2 medfører i praksis at ektefellen som har inntekt, får lavere skatt enn andre skattytere *fordi* den andre ektefellen ikke har inntekt. Ordningen svekker dermed arbeidsinsentivene til mange hjemmeværende fordi skattefordelen forsvinner dersom den hjemmeværende begynner i lønnet arbeid. Skatteklasser 2 er heller ikke tilpasset dagens ulike samlivsformer. En som forsørger sin samboer, får ikke personfradrag i klasse 2, mens en gift person i tilsvarende situasjon blir lig-

net i klasse 2. Ved forsørgelse av partner behandles altså samboere på samme måte som enslige.

På denne bakgrunn foreslår utvalget å oppheve skatteklasser 2.

#### 11.3.2.2 Boligsparing for ungdom (BSU)

Gjennom BSU-ordningen (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 25 000 kroner per år, maksimalt 200 000 kroner samlet. BSU-ordningen kan benyttes til og med det året skattyteren fyller 33 år. Det oppsparte beløpet kan kun benyttes ved kjøp av, eller nedbetaling av gjeld på ny bolig. Formålet med BSU-ordningen er å stimulere ungdom til å spare til bolig.

Etter utvalgets vurdering er det liten grunn til å subsidiere sparing blant unge mennesker generelt, og heller ikke til å knytte dette til boligsparing spesielt. Forutsetningen for å nyte godt av ordningen er at den enkelte må binde likviditet i form av sparing. Ordningen treffer dermed i liten grad de med lavest inntekt.

Det er også usikkert hvilken effekt BSU har på ungdoms sparing. Sannsynligvis fører BSU-ordningen i liten grad til økt samlet sparing, men bidrar i første rekke til omplassering av sparing. Dessuten er det fordelaktig å låne for å plassere pengene i BSU, slik at midlene som settes inn på en BSU-konto, ikke nødvendigvis er sparing.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at BSU-ordningen oppheves.

#### 11.3.2.3 Sjømanns- og fiskerfradraget

Sjøfolk og fiskere kan kreve et særskilt fradrag med inntil 30 pst. av inntekten, begrenset oppad til 80 000 kroner for sjøfolk og 150 000 kroner for fiskere. Hovedvilkåret for fradraget er at skattyteren har arbeidet minst 130 dager i inntektsåret på skip i fart eller minst 130 dager i året med fiske som hovedbeskjeftigelse.

Det er vanskelig å se en god begrunnelse for at sjøfolk eller fiskere skal ha særskilt fradrag i inntektsbeskatningen. Sjømanns- og fiskerfradraget kan bidra til å holde en for stor del av arbeidsstyrken i næringer som har lavere verdiskaping enn andre næringer. Hensynet til et enkelt skattesystem tilsier for øvrig at fradrag som ikke knytter seg direkte til ervervet av skattyters inntekt, tas ut av skattesystemet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at sjømanns- og fiskerfradraget oppheves.

#### 11.3.2.4 Fradrag for gaver til frivillige organisasjoner

Det gis fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner på inntil 16 800 kroner.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke skattesystemets oppgave å subsidiere skattytere som ønsker å støtte frivillige organisasjoner. Slike gaver er en privat kostnad. Eventuell offentlig støtte til frivillige organisasjoner vil være mer målrettet hvis den skjer i form av direkte overføringer.

Ordningen har medført visse avgrensingsproblemer mht. hvilke organisasjoner som skal omfattes, herunder kravet til nasjonalt omfang og kravet til hva slags virksomhet organisasjonen skal drive. Ordningen kompliserer dermed skattesystemet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at fradraget for gaver til frivillige organisasjoner oppheves.

#### 11.3.2.5 Fradrag for fagforeningskontingent

Lønnstakere kan kreve fradrag for kontingent til arbeidstakerorganisasjon dersom organisasjonen i vesentlig grad tar seg av medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår, og organisasjonen er landsomfattende og normalt organiserer lønnstakere fra flere enn én bedrift. Fradraget er begrenset til 3 850 kroner.

Fradragsretten for fagforeningskontingenter innebærer en asymmetri i skattesystemet, ved at streikebidrag som arbeidstaker mottar fra sine fagorganisasjoner ikke er skattepliktig inntekt, jf. skatteloven § 5-15 1. ledd bokstav j nr. 5. Videre vil innbetalinger til fagforeninger delvis også dekke private forsikringer mv., i tillegg til å være en ren fagforeningskontingent. Dette innebærer at det gjennom fradragsretten for fagforeningskontingenter også gis fradrag for rene private utgifter. Det foreligger derfor ingen god begrunnelse for at fagforeningskontingent skal utløse et eget fradrag.

Etter utvalgets vurdering taler det ovennevnte for at fradraget for fagforeningskontingent bør oppheves.

#### 11.3.2.6 Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted

Det gis fradrag for beregnede utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted på 1,50 kroner per km inntil 50 000 km og 0,70 kroner per km for overskytende. Den nedre grensen i fradraget er 15 000 kroner. I praksis gis det fradrag for daglige



arbeidsreiser over om lag 43 km t/r. Mer ordinære reiseutgifter er inkludert i minstefradraget.

I valg av fast bosted foretar man normalt en avveining av ulike hensyn, herunder kostnaden ved å bo og reiseavstand til arbeidet. Familier som bosetter seg relativt nær arbeidsstedet, vil normalt ha høyere bokostnader enn de som bosetter seg langt unna, i hvert fall i større byer. Det er derfor vanskelig å se noen god begrunnelse for hvorfor en gjennom skattesystemet skal subsidiere de som har en lang daglig arbeidsreise. Dette, sammen med hensynet til et enklere skattesystem, taler for at fradraget for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted fjernes.

#### 11.3.2.7 Fradrag for pendlerutgifter

Skattyter som på grunn av sitt arbeid må bo utenfor hjemmet, kan kreve fradrag for merkostnader knyttet til fraværet. Det gis fradrag for kost og losji etter nærmere fastsatte satser, eller for godtgjorte faktiske kostnader dersom disse er større. Det gis også fradrag for reisekostnader ved besøk i hjemmet.

Utvalget mener det er vanskelig å finne gode grunner til å opprettholde et eget fradrag for pendlerutgifter, særlig i tilfeller hvor arbeidsstedet er stabilt, og det derfor er et bevisst valg å bosette seg langt unna arbeidsstedet. I tilfeller hvor arbeidsstedet endres mer hyppig (for eksempel for anleggsarbeidere som bor på brakke i uke-dagene), kan det være upraktisk å flytte nærmere arbeidsstedet. Et særskilt fradrag kan da være mer berettiget. Utvalget mener likevel at det vil bli for komplisert å skille mellom slike tilfeller. Utvalget foreslår å fjerne fradraget for pendlerutgifter og i stedet la fradraget inngå som en del av minstefradraget.

#### 11.3.2.8 Foreldrefradrag

Det gis et fradrag for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn på inntil 25 000 kroner per år for ett barn. Fradragsgrensen økes med 15 000 kroner for hvert barn ut over det første. Det kreves ikke at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget.

Foreldrefradraget kommer i tillegg til flere ordninger på utgiftssiden for barnefamilier, bl.a. barnetrygd, kontantstøtte og støtte til barnehager. Ordningene på utgiftssiden har økt betydelig de siste 10–15 årene, hovedsakelig i form av økt barnehagedekning og reduserte priser. Etter en samlet vurdering foreslås foreldrefradraget fjernet. Det vil også gi administrative besparelser.

#### 11.3.2.9 Særskilte skatteregler i Nord-Troms og Finnmark

I inntektsbeskatningen gjelder særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere er 23,5 pst. mot 27 pst. i resten av landet. Det er også et særskilt inntektsfradrag på 15 000 kroner. Toppskattesatsen for trinn 1 er 2 prosentenheter lavere enn i landet for øvrig. Disse skattelettelsene kommer i tillegg til bl.a. fritak for arbeidsgiveravgift.

Utvalget kjenner ikke til analyser som skulle tilsi at det er behov for så store generelle skattereduksjoner for personer som er bosatt i akkurat disse områdene. Det er sannsynlig at andre områder kan ha tilsvarende eller større utfordringer med fraflytting. Etter en samlet vurdering foreslås de særskilte skattereglene opphevet.

### 11.4 Utvalgets vurderinger og forslag

Økonomisk sett er det en nær sammenheng mellom person- og selskapsbeskatningen, og siden skattereformene i 1992 og 2006 har det vært en nær kobling i skattereglene, bl.a. ved felles skattesats på alminnelig inntekt. Når utvalget foreslår å redusere selskapskattesatsen til 20 pst., mener utvalget at skattesatsen på kapitalinntekter for personer bør reduseres tilsvarende. En særskilt, lavere sats for selskap vil gi insentiver til å overføre kapital fra person til selskap og øke forskjellsbehandlingen av ulike virksomhetsformer. Utvalget anbefaler derfor å holde fast ved en felles sats på kapitalinntekt for personer og selskap.

Utvalget har vurdert ulike løsninger for å tilpasse personbeskatningen til den nye selskapskattesatsen. Utvalget har kommet til at det mest hensiktsmessige vil være å bevare alminnelig inntekt som skattegrunnlag og redusere skattesatsen på alminnelig inntekt til 20 pst., også for personer. Da vil ulike inntekter på personlig hånd være knyttet sammen gjennom ett netto skattegrunnlag, som i dag. En fordel med å bevare alminnelig inntekt er for øvrig at det er et kjent inntektsbegrep for skattyterne og at endringene blir teknisk enkle å forholde seg til for både skattyterne og skattemyndighetene.

Lavere skattesats på alminnelig inntekt vil innebære et stort provenyrtap i personbeskatningen. Utvalget foreslår å dekke inn hoveddelen av provenyrtapet gjennom en ny skatt på personinntekt, som også erstatter dagens toppskatt.

Redusert selskapsskattesats vil redusere den samlede skatten på eierinntekter og dermed isolert sett gjøre det mer lønnsomt å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt (inntektsskifting). Blant annet derfor mener utvalget det er behov for å øke skatten på eierinntekter (som overstiger skjermingsfradraget). Utvalget foreslår å skille eierinntekt ut som et eget skattegrunnlag med en egen skattesats. Utvalget mener det er uheldig om skattesystemet motiverer til inntektsskifting. *Utvalgets flertall* foreslår derfor å sette skattesatsen slik at marginalskatten på eierinntekt inklusiv selskapsskatt om lag tilsvarende maksimal marginalskatt på lønn inklusiv arbeidsgiveravgift.

Av symmetrihensyn er det viktig at skattyter fremdeles med stor sikkerhet får godtgjort negative eierinntekter, f.eks. som følge av aksjetap. Utvalget anbefaler derfor at negative eierinntekter utløser et skattefradrag svarende til skattesatsen på eierinntekter multiplisert med eierinntekten. Et slikt skattefradrag bør kunne føres mot alle andre inntektsskatter for personer. Eventuelt ubenyttet skattefradrag bør i tillegg kunne framføres. Samordningen mellom positive eierinntekter og annen negativ alminnelig inntekt kan ivaretas gjennom et tilsvarende skattefradrag for negativ alminnelig inntekt som kan føres mot skatt på eierinntekt. Her kan det imidlertid være flere muligheter, og utvalget ber Finansdepartementet om å vurdere hvilken samordningsløsning som er mest egnet.

Utvalget mener det er et betydelig rom for forbedringer i inntektsskattegrunnlaget for personer. Flere fradrag er svakt begrunnet. Effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. Det tilsier brede grunnlag og lave satser. Hovedoppgavene til inntektsbeskatningen av personer bør være å bidra til offentlige inntekter, bidra til omfordeling og sikre mest mulig effektiv ressursbruk. Alle disse hensynene tilsier at inntektsskattegrunnlaget for personer bør fastsettes slik at det er best mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. Skattesystemet bør ikke benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter, eller gi fradrag for utgifter som ikke har direkte tilknytning til opptjening av inntekten. Skattelettelser bør gis gjennom satsreduksjoner snarere enn svakt begrunnede fradrag til enkeltgrupper.

Etter en samlet vurdering foreslår utvalget å fjerne følgende fradrag/særregler:

- Boligsparing for ungdom (BSU)
- Skatteklasser 2
- Sjømanns- og fiskerfradraget

- Fradrag for gaver til frivillige organisasjoner
- Fradrag for fagforeningskontingent
- Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere
- Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere
- Foreldrefradrag
- Særskilte skatteregler i Nord-Troms og Finnmark (særskilt inntektsfradrag, lavere skattesats på alminnelig inntekt og lavere sats i trinn 1 i toppskatten)

Å fjerne disse fradragene vil anslagsvis øke provenyet med om lag 7,8 mrd. kroner gitt at skattesatsen allerede er satt ned til 20 pst. Det gir rom for å redusere satsene i inntektsbeskatningen.

Utvalget antar at det er rom for en ytterligere forbedring og forenkling gjennom å fjerne fradrag og redusere inntektsbeskatningen av personer. I lys av mandatet har utvalget likevel nøydt seg med å foreslå å fjerne noen av ordningene som har begrenset tilknytning til inntektsoptjeningen.

Sett i lys av de ovennevnte vurderingene og utvalgets forslag til redusert selskapsskattesats mener utvalget at det bør gjennomføres følgende endringer i satsstrukturen i inntektsbeskatningen av personer:

- Skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres til 20 pst.
- Det innføres en ny skatt på all personinntekt med fire trinn, som også erstatter dagens toppskatt. Det foreslås en sats på 3 pst. for inntekter mellom 140 000 kroner og 206 000 kroner og en sats på 6 pst. for inntekter mellom 206 000 kroner og 544 800 kroner. Satsen vil være 15 pst. for inntekter mellom 544 800 kroner og 885 600 kroner og 18 pst. for inntekter over 885 600 kroner.
- Eierinntekter skilles ut som et eget skattegrunnlag med en skattesats på 41 pst.

Med disse endringene i satsstrukturen vil den maksimale marginalskattesatsen på lønn reduseres til 52,8 pst. Skattesatsen på eierinntekter utover skjerming (inkl. selskapsskatt på 20 pst.) vil også bli 52,8 pst. Siden personinntekt er et bruttogrunnlag og kapitalinntekt ikke inngår, vil den nye skatten på personinntekt ikke direkte motsvare den opprinnelige satsreduksjonen i alminnelig inntekt for hver enkelt skattyter. Virkningen for den enkelte skattyteren vil bl.a. avhenge av størrelsen på fradragene i alminnelig inntekt. Utvalget viser til kapittel 13 for en drøfting av fordelingsvirkningene av det samlede forslaget.

Utvalget er bedt om å vurdere både proveny-nøytrale forslag og forslag som gir samlede skattelettelser. Utvalget mener at særlig den nye skatten på personinntekt kan tilpasses til provenyrammen i det samlede forslaget. I alternativet med skattelettelser foreslår utvalget at den nye skatten på personinntekt reduseres, dels gjennom økt innslagspunkt og dels gjennom reduserte satser. I dette alternativet vil det ikke være nødvendig å øke skatten på eierinntekt like mye som i det provenynøytrale alternativet. Eierinntekter vil imidlertid også i alternativet med skattelettelser ilegges en høyere samlet sats (person og selskap) enn i dag.

Økt skatt på eierinntekt vil gjøre det mer lønnsomt enn i dag å omgå ekstrabeskatningen av eierinntekter, f.eks. gjennom omgjøring av eierinntekter til renter eller gjennom lån fra selskap til aksjonær. Utvalget har vurdert om det bør foreslås spesielle tiltak mot slik omgåelse utover det som følger av dagens regler. Reglene om ekstrabeskatning av renter på lån fra personlig skattyter til selskap bør etter utvalgets syn videreføres ved at slike renteinntekter inngår som eierinntekter. Reglene gjør i dag unntak for renter på lån som knytter seg til mengdegjeldsbrev, og utvalget mener det bør presiseres at dette unntaket bare skal gjelde mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organiserte marked. Utvalget foreslår videre at det gis særskilte skatteregler om at lån fra selskap til personlige aksjonærer eller deres nærstående skal anses som

utbytte. Dette vil fjerne tilpasningsmulighetene som knytter seg til lån fra selskap til aksjonær. I tillegg vil det ikke lenger være nødvendig å ta stilling til om lån fra selskap til personlige aksjonærer er reelle. Dette innebærer en forenkling av systemet.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* mener skatten på eierinntekter på eiers hånd bør økes mindre enn det utvalgets flertall foreslår. Dette medlem mener det er tilstrekkelig at samlet skatt på eierinntekt inklusive selskapsskatt holdes på samme nivå som i 2013, det vil si om lag 48,2 pst. Dette medlem foreslår at provenytapet dekkes inn gjennom å øke selskapsskattesatsen til anslagsvis 22 pst., jf. kapittel 5. På bakgrunn av utvalgets vurderinger mener dette medlem at også skattesatsen på alminnelig inntekt for personer bør økes tilsvarende. Den nye skatten på personinntekt bør tilpasses til den nye satsen slik at satsstrukturen i lønnsbeskatningen og provenyvirkningen av endringene i personbeskatningen samlet sett blir om lag som i forslaget til utvalgets flertall.

#### Referanser

- Alstadsæter, A., W. Kopczuk, og K.Telle (2014): «Are firms tax shelters?», In: *Tax Policy and the Economy*, edited by Jeffrey Brown, University of Chicago Press, volume 28, 2014, 1–32.
- Kaarbø, T. og J. Haugstvedt (2013): «Lån fra selskap til aksjonær: Ulovlige og ikke-reelle lån», *Revisjon og Regnskap* nr. 7, 2013, 22–31.

## Kapittel 12

# Skatt på formue og eiendom

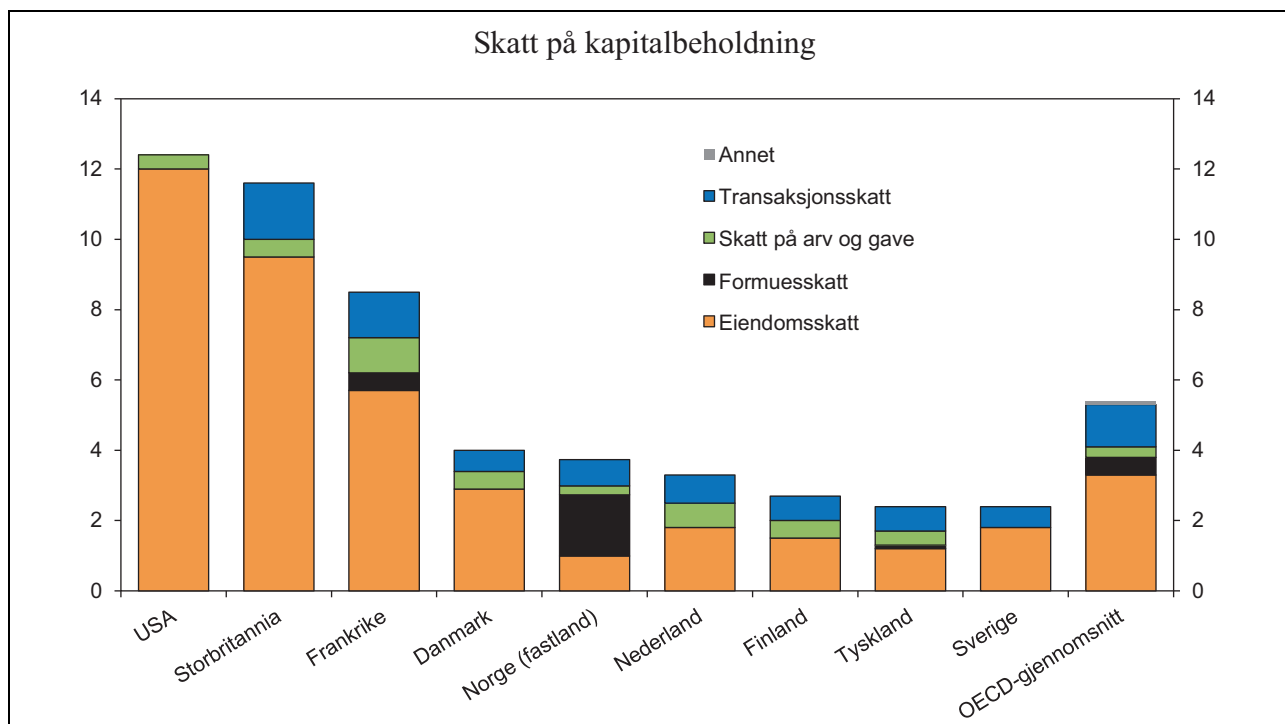
### 12.1 Innledning

Formuesskatt er en av flere skatter på personers kapitalbeholdning og er særlig begrunnet ut fra fordelingshensyn og det offentliges behov for inntekter. En annen typisk skatt på kapitalbeholdning er eiendomsskatt. Selv om Norge er ett av få land som fremdeles har en egen formuesskatt, er den samlede skatten på kapitalbeholdning likevel ikke vesentlig høyere i Norge enn i andre sammenlignbare land, jf. figur 12.1. Flere sammenlignbare land har også høyere samlet skatt på kapitalbeholdning enn Norge. Det skyldes særlig at eiendomsskatten i andre land er vesentlig høyere. Mange andre land har også arveavgift, som ble avvirket i Norge i 2014. I Norge utgjør skatt på

kapitalbeholdning i underkant av 4 pst. av samlede skatte- og avgiftsinntekter fra Fastlands-Norge, mot over 5 pst. av samlede skatte- og avgiftsinntekter i OECD-landene samlet (uvektet gjennomsnitt).

Formuesskatten reduserer behovet for andre skatter og dermed de samfunnsøkonomiske kostnadene ved disse skattene. På den annen side vil formuesskatten i seg selv ha samfunnsøkonomiske kostnader.

Nøytralitetshensyn har vært førende ved utformingen av inntektsskatten på kapital, og viktige argumenter har trukket i retning av en relativt lav og flat skattesats på alminnelig inntekt, jf. avsnitt 3.3.5 om nøytralitetshensyn i kapitalbeskatningen. Formuesskatten fungerer som et progressivt ele-



Figur 12.1 Inntekter fra ulike skatter på kapitalbeholdning<sup>1</sup> som andel av samlede skatte- og avgiftsinntekter i utvalgte land.<sup>2</sup> Prosent. 2011

<sup>1</sup> OECD omtaler slike skatter som *taxes on property*.

<sup>2</sup> Siden arveavgiften først ble fjernet i 2014, inngår arveavgiften i tallene for Norge for 2011.

Kilder: OECD Revenue Statistics og utvalget.

ment i skattesystemet fordi den utgjør en større del av inntekten for høyinntektsgruppene, der det er et stort innslag av kapitalinntekter, enn for andre grupper.

Formuesskatten er i 2014 lik 1 pst. av den skattemessige nettoformuen utover bunnfradraget på 1 mill. kroner. Den skattemessige nettoformuen skal som hovedregel fastsettes til omsetningsverdi, men det er flere unntak. Blant annet er enkelte formuesobjekter, som fast eiendom og visse immaterielle eiendeler, lavt verdsatt eller unntatt fra formuesskatt. Skjev verdsetting av ulike formuesobjekter er en uheldig side ved dagens formuesskatt. Gjeldende regler for beskatning av formue er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Provenyet fra formuesskatten er anslått til om lag 14 mrd. kroner i 2015 gitt at 2014-regler videreføres. Provenyet ville vært betydelig høyere (anslagsvis opp mot 23 mrd. kroner) dersom fast eiendom ble verdsatt til full verdi i formuesskattegrunnlaget. Til sammenligning anslås provenyet fra selskapsskatten til om lag 73 mrd. kroner og ekstraskatten på eierinntekt (utover skjerming) til om lag 14 mrd. kroner.

Formuesskatten ble vurdert både i forbindelse med 1992-reformen og 2006-reformen. Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14 og en utfyllende utredning om formuesskatt, NOU 1991: 17) anbefalte å videreføre formuesskatten for personer ut fra hensynet til skatteinntekter, likere beskatning av kapitalinntekter og arbeidsinntekter, effektiv ressursbruk og utjevningens formål. Det var dissens i gruppen hvor ett medlem mente formuesskatten burde oppheves. Flertallets anbefaling om å videreføre formuesskatten forutsatte eksplisitt at det ble foretatt omfattende endringer i skatten; ulikheter i skattegrunnlaget måtte reduseres vesentlig, skattlegging av formue måtte gjennomføres mer konsekvent og skattesatsene måtte settes betydelig ned. Disse endringsforslagene er bare delvis fulgt opp. Skauge-utvalget (NOU 2003: 9) anbefalte å redusere og senere avvikle skatten på formue, og i stedet øke beskatningen av bolig og annen fast eiendom samt arveavgiften. Ifølge Skauge-utvalget ville økt skatt på fast eiendom og økt arveavgift delvis kompensert for proveny- og fordelingsvirkningene av en avvikling av formuesskatten.

I dette kapitlet vurderes formuesskattens rolle i skattesystemet. I avsnitt 12.10 vurderer utvalget også andre aktuelle skatter på kapitalbeholdning, herunder eiendomsskatt og arveavgift (avviklet i 2014).

## 12.2 Prinsipielle sider ved formuesskatten

Både skatt på kapitalinntekt og skatt på formue reduserer avkastningen av å spare. Virkningen på sparingen vil avhenge av hvordan kapitalbeskatningen er innrettet, og hvor følsom sparingen er. I kapittel 3 drøftet utvalget effektivitetstapet ved skatt på sparing. Formuesskattens betydning for spareinsentivene drøftes i avsnitt 12.3.

Langt på vei er formuesskatten et alternativ til, og har mange av de samme effektene som, inntektsskatt på kapital. En kunne derfor tenkt seg at det var mulig å erstatte formuesskatten med økt skatt på kapitalinntekt på personlig hånd, og omvendt. Hovedforskjellen mellom skatt på kapitalinntekt og formuesskatt er at formuesskatt påløper uavhengig av den årlige avkastningen på sparingen. Dette innebærer at formuesskatt og kapitalinntektsskatt har noe ulike effekter.

Fra et effektivitetssynspunkt kan følgende forhold tale for å ha en egen skatt på formue:

- Siden formuesskatt påløper uavhengig av realisasjon eller omsetning av formuesobjektene, vil ikke skattyter opparbeide seg skattekreditter ved å utsette realisasjonstidspunktet. Formuesskatten skiller seg her fra skatter på realiserte kapitalinntekter.
- Formuesskatt vil, avhengig av grunnlaget, kunne fange opp kapitalinntekter som av ulike grunner ikke beskattes. I dagens skattesystem gjelder det for eksempel verdien av eget konsum av formuesobjekter, som bil og bolig. Mens bolig delvis inngår i formuesskattegrunnlaget, er avkastningen av egen bolig fritatt for inntektsskatt. Det er mulig å beskatte eget konsum av formuesgoder løpende i inntektsbeskatningen (slik man også gjorde i Norge med fordelsbeskatningen av egen bolig), men det er mindre vanlig.
- Formuesskatten kan ses på som en skatt på avkastningspotensialet til formuen. Slik sett gir formuesskatten et motiv til å sikre høy avkastning.
- Formuesskatt kan tjene kontrollhensyn ved inntektsbeskatningen i de tilfeller hvor inntekter unndras beskatning.

Et argument som ofte brukes mot formuesskatt, er at skattyterne som betaler formuesskatt, ikke nødvendigvis har en løpende inntekt som kan dekke skatten. Skattyter må dermed i visse tilfeller tære på formuen, for eksempel ved å ta ut utbytte utover årets overskudd, for å betale formuesskatten. Dette er ikke særegent for formu-

esskatt, men gjelder alle skatteformer som baserer seg på kapitalbeholdning, urealisert verdistigning eller deltakerligning. Det foreligger visse studier som indikerer at dette problemet er begrenset i praksis, jf. Sakkestad og Skarsgaard (2013) og Edson (2012).

Et annet argument mot formuesskatt er at den isolert sett gir et insentiv til å flytte fra Norge og bosette seg i et land som ikke har formuesskatt. Hvor en velger å bosette seg, vil for de aller fleste trolig likevel bli bestemt av andre forhold enn hensynet til å spare formuesskatt. Det antas at dagens formuesskatt har en relativt beskjeden virkning på utflytting fra Norge.

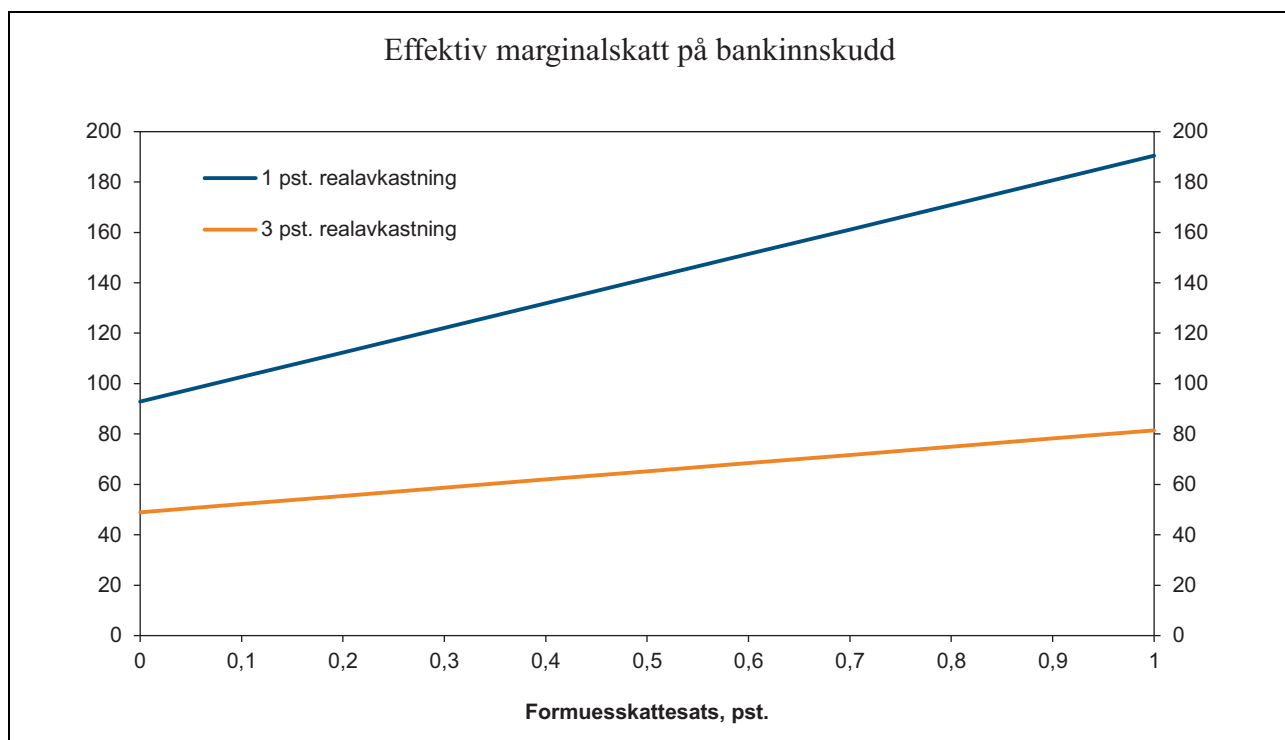
### 12.3 Formuesskatt og spareinsentiver

Siden formuesskatten påløper uavhengig av avkastning, kan den bidra til en høy effektiv skattesats på sparing når avkastningen før skatt er lav. Den effektive satsen forteller hvor stor del av realavkastningen som innkreves i innteks- og formuesskatt. Figur 12.2 illustrerer hvordan formuesskatten påvirker den effektive skattesatsen på bankinnskudd, som verdsettes til markedsverdi i formuesskatten. Videre forutsettes det en inflasjon på 2,5 pst. Det framgår av figuren at formu-

esskatten øker den effektive skattesatsen betydelig, særlig når realavkastningen før skatt er lav.

Som det framgår av figuren, er inflasjon i seg selv skatteskjerpene når inntektsskattesystemet er basert på nominelle verdier. Selv uten formuesskatt er den effektive satsen over 90 pst. når realavkastningen er 1 pst. Det skyldes at en stor del av den løpende avkastningen må tilføres bankinnskuddet om det skal holde samme reelle verdi. For en gitt realavkastning vil et større beløp inntektsbeskattes når inflasjonen er høy. Med en formuesskattesats på 1 pst. vil den effektive marginalsattesatsen på finansiell sparing overstige 100 pst. dersom realavkastningen før skatt er lavere enn 2,3 pst.

Redusert marginalsatt på sparing, gjennom redusert kapitalinntektsskatt eller redusert formuesskatt, vil styrke insentivet til å spare. Effekten på sparingen vil avhenge av hvor følsom sparingen er for endringer i renten etter skatt. Redusert formuesskattesats påvirker naturlig nok bare de som allerede betaler formuesskatt. I hvilken grad redusert formuesskatt vil påvirke sparingen mer eller mindre enn redusert kapitalinntektsskatt, vil bl.a. avhenge av om sparingen for denne gruppen er mer eller mindre følsom for endringer i renten etter skatt enn for skattytere som bare betaler kapitalinntektsskatt.



Figur 12.2 Effektiv marginal skattesats på bankinnskudd med ulike formuesskattesatser (pst.). Inflasjonen er 2,5 pst. og skattesatsen på alminnelig inntekt er 27 pst.

Kilde: Utvalget.

Den samlede effekten på sparingen av en (ikke finansiert) lettelse i formuesskatten eller kapitalinntektsskatten vil være usikker fordi skattelettelsen i seg selv gjør at personer med positiv nettoformue kan konsumere mer i dag, dvs. spare mindre, og likevel konsumere like mye som før i framtiden (den såkalte inntektseffekten av skattelettelsen).

## 12.4 Verdsettingsreglene og effekter på sparesammensetningen

Formuesskatten, slik den i dag er innrettet, gir insentiv til å endre sammensetningen av sparingen. Mens finansformue, som bankinnskudd og børsnoterte aksjer, verdsettes til omsetningsverdi, er annen formue, som fast eiendom, betydelig lavere verdsatt. Visse eiendeler, som forretningsverdi (goodwill), egenutviklede immaterielle rettigheter og fremtidige pensjonsrettigheter, er helt unntatt fra formuesskatt. Dette gjør at nordmenn motiveres til å vri sparingen mot bl.a. fast eiendom og andre objekter som er lavt verdsatt. Gjeld er i tillegg verdsatt til full verdi, noe som gjør at personer som betaler formuesskatt, kan redusere sin skattepliktige nettoformue ved å gjeldsfinansiere investeringer i objekter som er lavt verdsatt.

Ikke-børsnoterte aksjer verdsettes på bakgrunn av den skattemessige formuesverdien av eiendelene i selskapene. Den lave verdsettingen av enkelte eiendeler, som fast eiendom, forretningsverdi (goodwill) og egenutviklede immaterielle rettigheter, gjør at ikke-børsnoterte aksjer ofte verdsettes lavere enn børsnoterte aksjer. Verdsettingsprinsippene i formuesskatten bidrar dermed isolert sett til å favorisere virksomhet som drives gjennom et ikke-børsnotert aksjeselskap, sammenlignet med om virksomheten ble drevet gjennom et børsnotert aksjeselskap. En effekt av dette er at formuesskatten svekker insentivet til å børsnotere et selskap.

Verdsettelsestidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer er 1. januar året før ligningsåret (det vil si første januar i inntektsåret). Hvis det skjer endringer i aksjekapitalen i løpet av året, legges verdiene 1. januar i ligningsåret (1. januar året etter inntektsåret) til grunn. For aksjeselskap eller allmennaksjeselskap som er stiftet i løpet av året, settes verdien av aksjene til summen av aksjenes pålydende beløp og overkurs. Reglene om verdsettelsestidspunkt for ikke-børsnoterte aksjer gir rom for skattemessige tilpasninger. Utvalget ber derfor departementet vurdere om verdsettelsestidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer bør flyttes til

1. januar i ligningsåret, og om særreglene for nystiftede selskap bør oppheves.

Tabell 12.1 illustrerer hvordan verdsettingsrabatter i formuesskatten påvirker lønnsomheten av sparing for en person i formuesskatteposisjon, avhengig av hvor sparingen plasseres. Det er lagt til grunn et sparebeløp på 2 mill. kroner, en nominell avkastning på 4 pst. (80 000 kroner) før skatt og en inflasjon på 2,5 pst.<sup>1</sup>

Eksemplet viser hvordan skattereglene påvirker lønnsomheten av å spare i bolig, hhv. primærbolig og sekundærbolig (for utleie), sammenlignet med å spare i obligasjoner (eller velge en annen finansiell plassering). Forskjellen i avkastning mellom obligasjoner og sekundærbolig skyldes i dette eksemplet utelukkende at utleiebolig verdsettes til 60 pst. i formuesskatten, mens obligasjoner beskattes i sin helhet. Tabellen illustrerer videre at insentivene til å spare i primærbolig skyldes særlig fraværet av løpende inntektsbeskatning, men forsterkes av lave ligningsverdier (25 pst. av markedsverdi) i formuesskatten. I tillegg er salg av egen bolig skattefri hvis skattyter tilfredsstillende botidskravet, og utleie av egen bolig er skattefri såfremt verdien av utleiedelen ikke overstiger halvparten av boligens samlede verdi. Summen av skattefordeler kombinert med fullt gjeldsfradrag gir et sterkt motiv til å investere i egen bolig og i eiendom generelt.

Verdsettingen av fast eiendom er blitt forbedret de siste årene. De nye sjablongbaserte verdsettingssystemene for bolig og næringseiendom (innført i hhv. 2010 og 2009) har gitt en klarere sammenheng mellom ligningsverdier og markedsverdier uten å påføre skattytere og skattemyndigheter uforholdsmessig store administrative kostnader. Verdsettingssystemet for boliger fremstår som et godt og kostnadseffektivt grunnlag for å anslå markedsverdier av boliger. SSB anslår i sin siste sammenligning av estimerte og observerte omsetningsverdier (Ulfstein, 2013) at nesten 75 pst. av alle omsatte boliger har en estimert markedsverdi som ligger mellom 80 og 120 pst. av observert markedsverdi. Til sammen 9 pst. har en estimert markedsverdi under 80 pst., mens 17 pst. har en verdi som ligger over 120 pst. Ligningsverdiene er imidlertid lavere enn de beregnede markedsverdiene. Ligningsverdiene av primærbolig og sekundærbolig er satt til henholdsvis 25 og 60 pst. av beregnet markedsverdi.

<sup>1</sup> Den faktiske avkastningen vil i praksis variere ut fra risikoen ved den aktuelle spareplasseringen. I dette eksemplet er det forutsatt at risikoen ved de ulike spareplasseringene er den samme. Plasseringene blir derfor sett på som likeverdige.

Tabell 12.1 Avkastning etter skatt<sup>1</sup> for ulike spareplasseringer ved et sparebeløp på 2 mill. kroner, en nominell avkastning før skatt på 4 pst. og en inflasjon på 2,5 pst. Skatt med 2014-regler. Kroner

	Obligasjon	Sekundærbolig	Primærbolig
Nominell avkastning .....	80 000	80 000	80 000 <sup>2</sup>
Inntektsskatt.....	21 600	21 600	0
Formuesskatt .....	20 000	12 000	5000
Samlet skatt.....	41 600	33 600	5 000
Nominell avkastning etter skatt .....	38 400	46 400	75 000
Realavkastning etter skatt.....	-11 600	-3 600	25 000
Realavkastning etter skatt (pst.).....	-0,6	-0,2	1,3
Effektiv skattesats <sup>3</sup> (pst.) .....	138,7	104,5	68,8

<sup>1</sup> Det er sett bort fra eventuell kommunal eiendomsskatt.

<sup>2</sup> Inntektene kan bestå av enten beregnet inntekt av egen bolig, utleieinntekter ved delvis utleie eller verdistigning.

<sup>3</sup> Effektiv skattesats er lik differansen mellom realavkastningen før skatt og realavkastningen etter skatt, målt i forhold til realavkastningen før skatt.

Kilde: Utvalget.

Prosentandelen for næringseiendom er den samme som for sekundærbolig.

Annen fast eiendom, som fritidseiendom og eiendom i utlandet, baserer seg på kostpris og generelle justeringer. Ligningsverdiene av slik eiendom vil følgelig være mer vilkårlige og i mindre grad henge sammen med markedsverdiene. Skattyter kan imidlertid kreve ligningsverdien satt ned dersom den overstiger 30 pst. av markedsverdi.

For fritidseiendom mener utvalget at det er mulig å gjøre verdsettingen mer ensartet. Det omsettes hvert år mange fritidseiendommer i Norge. I noen kommuner kan omsetningen være lav, men de fleste fritidseiendommene i Norge er konsentrert i kommuner med betydelig omsetning. Utvalget mener det er mulig å innføre et sjablongbasert verdsettingssystem for fritidseiendom, tilsvarende som for bolig, og ber Finansdepartementet utrede hvordan et slikt system best kan utformes. Departementet bør også vurdere om det er grunnlag for å øke presisjonen i nåværende verdsettingssystem for boliger.

For ubebygde tomter varierer verdsettingen betydelig, men ligger normalt godt under markedsverdi. En del andre formuesobjekter er mer krevende å verdsette, som forretningsverdi (goodwill), egenutviklede immaterielle eiendeler og fremtidige pensjonsrettigheter. Det vil være vanskelig å finne gode prinsipper og modeller for å verdsette slike objekter uten en individuell verdsetting. Ervervet goodwill er imidlertid fritatt for formuesbeskatning selv om det her foreligger en saldoverdi.

Gjennomgangen ovenfor viser at det er svært store forskjeller i verdsettingen av ulike eiendeler i formuesskattegrunnlaget, og at visse eiendeler er helt unntatt fra formuesskatt. Dette er et hovedproblem med dagens formuesskatt. Fra en økonomisk synsvinkel resulterer ulik verdsetting og unntak fra formuesskatt de samme problemene, nemlig en ulik effektiv beskatning av formuen avhengig av hvilke formuesobjekter man eier. Denne forskjellsbehandlingen har uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser ved at det oppstår vridninger: Investeringer som har lik avkastning før skatt, får ulik avkastning etter skatt. I Norge skaper det en ekstra utfordring at fast eiendom er særlig gunstig behandlet i formuesskattegrunnlaget fordi fast eiendom (særlig bolig og fritidseiendom) behandles gunstig i skattesystemet for øvrig, bl.a. gjennom mangelfull inntektsbeskatning og et ubegrenset rentefradrag.

## 12.5 Formuesskatt og investeringer

Formue beskattes etter residensprinsippet, jf. avsnitt 3.4 om kapitalbeskatning i en åpen økonomi. Det innebærer at formue som en norsk skattyter har plassert i utlandet, skal beskattes på linje med formue i Norge. Formuesskatten skal derfor i utgangspunktet ikke ha betydning for lønnsomheten av å investere i Norge sammenlignet med å investere i andre land, forutsatt at eiendeler i utlandet verdsettes som tilsvarende eiendeler i Norge og eiendeler i utlandet oppgis til norske skattemyndigheter. Derimot vil formuesskatten, på samme måte som den personlige inntekts-



skatten på kapital, isolert sett gjøre det mindre lønnsomt for nordmenn å spare. Et sentralt spørsmål er om redusert sparing som følge av formuesskatten har innvirkning på investeringsnivået i Norge.

I en åpen økonomi med høy kapitalmobilitet vil innenlandsk sparing og innenlandske investeringer langt på vei være frikoblet fra hverandre. Investeringer i Norge vil bli finansiert så lenge de har en avkastning som dekker prisen for kapital på verdensmarkedet. Det vil si at utlendinger kan finansiere investeringer som eventuelt ikke er lønnsomme for nordmenn. Dersom imidlertid enkelte investeringer avhenger av innenlandsk kapital for å bli realisert, kan redusert innenlandsk sparing påvirke investeringsomfanget. Visse investeringer kan eksempelvis avhenge av særskilt informasjon hos investoren for å bli gjennomført. Tradisjonelt antas det en viss «home bias», som vil si at investoren er mer tilbøyelig til å investere innenlands fordi det er mer ressurskrevende å opparbeide seg all relevant kunnskap om investeringsprosjekter i andre land. Ifølge enkelte empiriske studier, bl.a. fra Bekaert og Wang (2009) og Vanpée og De Moor (2012), er imidlertid Norge blant landene med lavest grad av «home bias». Andre land med lite «home bias» er Nederland, Sverige, Danmark, Storbritannia og USA.

Norge har velfungerende kapitalmarkeder, og norske bedrifters tilgang på lån og oppstartskapital er på linje med det en finner for sammenlignbare land. Staten har også et betydelig engasjement i risikokapitalmarkedet gjennom såkornfond, lånekapital og investeringsselskap. Det må derfor antas at lønnsomme prosjekter i Norge vanligvis blir finansiert.

Investeringer som likevel av ulike grunner er avhengige av norsk kapital, kan bli ulønnsomme som følge av formuesskatten. For at dette skal gjelde, er det imidlertid ikke tilstrekkelig at investeringen avhenger av norsk kapital. Investeringen må også anses som marginalt lønnsom for den norske investoren. Hvis investoren oppnår en høyere avkastning ved den aktuelle investeringen enn ved alternative investeringer, vil investoren først ønske å redusere omfanget av de alternative investeringene. Investeringene som avhenger av norsk kapital, kan da likevel fremstå som lønnsomme for den norske investoren til tross for formuesskatten. Verdsettingsreglene i formuesskatten kan ha betydning for om investeringene er lønnsomme. Hvis alternativet for investor er bankinnskudd eller andre objekter som verdsettes til markedsverdi, kan formuesskatten bidra til å gjøre investeringene mer ettertraktet enn uten

formuesskatt. Er alternativet i stedet en eiendel med lav eller ingen verdsetting i formuesskattegrunnlaget (f.eks. fast eiendom), vil effekten være motsatt.

Samlet sett antas det at formuesskatten i begrenset grad virker inn på det samlede investeringsomfanget i Norge, men kan ha betydning for kapitaltilgangen til bedrifter som ikke kan henvende seg til et internasjonalt marked. Utvalget mener at en reduksjon i selskapsskatten vil være mer målrettet enn en reduksjon i formuesskatten for å styrke de skattemessige insentivene til å investere i Norge, jf. avsnitt 3.4.2 om residens- og kildebaserte skatter.

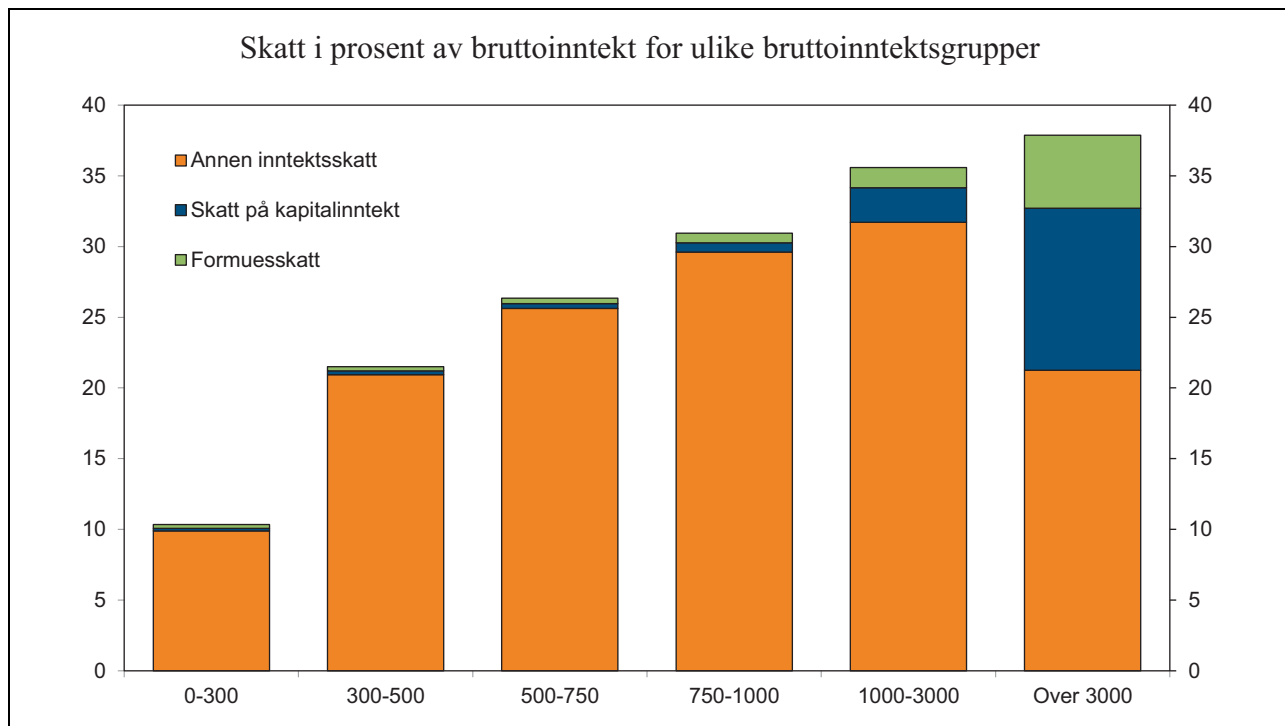
## 12.6 Formuesskatt og fordeling

I skattelitteraturen skilles det mellom vertikal og horisontal likhet. Vertikal likhet tas ofte til inntekt for progressiv beskatning, slik at skattytere med høyere inntekt skal betale en forholdsmessig større andel av inntekten i skatt. Med horisontal likhet menes at økonomisk sett like individer bør skattlegges likt.

Formuesskatten bidrar i dag til økt vertikal likhet ved at det generelt er personer med de høyeste inntektene som betaler størstedelen av formuesskatten. De med høy samlet inntekt har særlig høye kapitalinntekter, bl.a. fordi de eier en stor del av den samlede aksjeformuen. Formuesskatten bidrar dermed til å øke gjennomsnittsskatten for personer med høye inntekter.

Skatten på eierinntekter ble økt i forbindelse med skattereformen i 2006 og øker også med utvalgets forslag, jf. kapittel 11. Utvalgets forslag medfører at eierinntekter på marginen skattlegges med tilnærmet samme skattesats som lønnsinntekter. Behovet for en særskilt formuesskatt ut fra hensynet til vertikal og horisontal likhet er derfor redusert med skattereformen av 2006 og utvalgets forslag.

Figur 12.3 viser sammenhengen mellom størrelsen på bruttoinntekten og skattens andel av bruttoinntekten. Figur 12.4 viser sammenhengen mellom størrelsen på skattemessig formue og skattens andel av bruttoinntekt for de 1 pst. med størst nettoformue. I begge figurene er formuesskatt og skatt på netto kapitalinntekter skilt ut fra den øvrige skatten som skattyterne betaler. Skatt på kapitalinntekter blir i grove trekk beregnet ved å multiplisere inntektsskatten med kapitalinntektenes andel av samlet inntekt.<sup>2</sup> Skatt på kapitalinntekter gir således uttrykk for netto kapitalinntekters betydning i inntektssammensetnin-



Figur 12.3 Skatt i prosent av bruttoinntekt for ulike bruttoinntektsgrupper<sup>1</sup>, fordelt på skattarter. Bruttoinntekt er oppgitt i tusen kroner. Anslag for 2014

<sup>1</sup> Bruttoinntekt er lik summen av skattepliktige inntekter som inngår i alminnelig inntekt, og ulike skattefrie ytelser. De skattepliktige inntektene omfatter lønn, pensjon, næringsinntekt og kapitalinntekt. Tillegg i alminnelig inntekt fra deltakerlignet selskap (KS, ANS mv.) og renter av lån til selskap som skal ekstrabeskattes, holdes utenfor for å unngå dobbelttelling av inntekt. De skattefrie ytelsene omfatter en rekke ytelser, blant annet barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte og sosialhjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

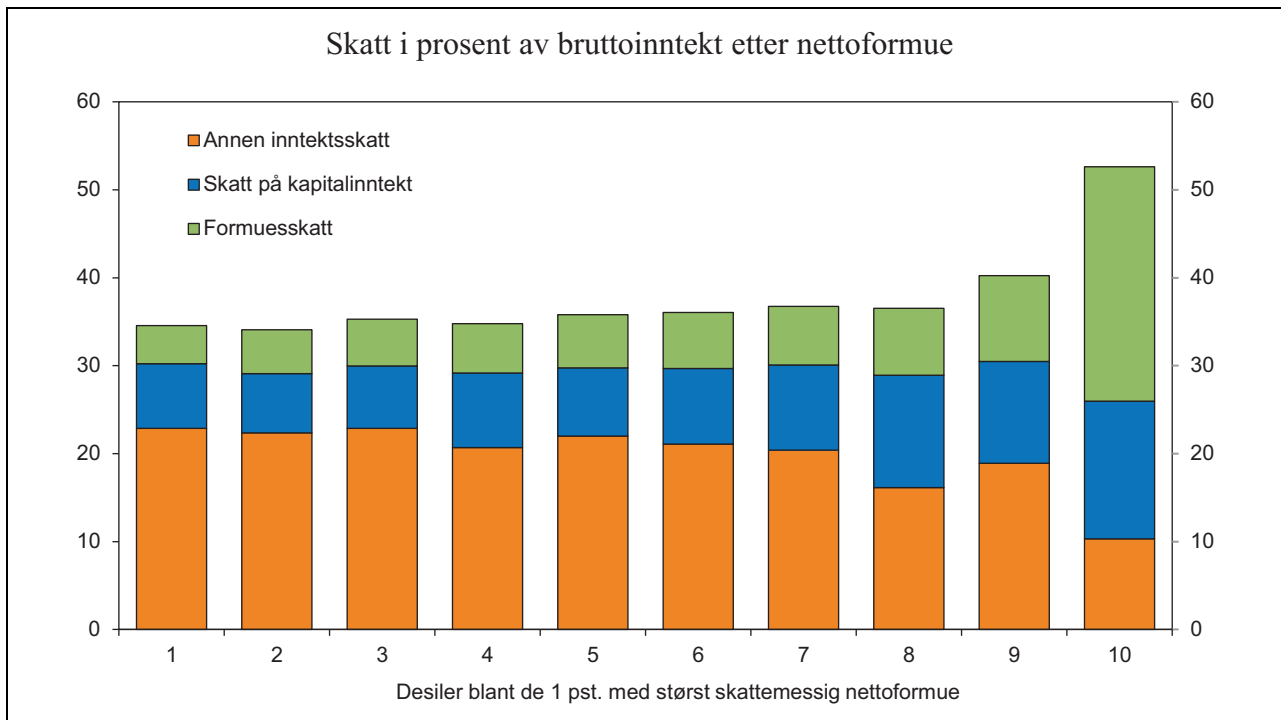
gen til skattyterne i de ulike bruttoinntektsgruppene. I begge figurer inngår kun skatter som betales direkte av personer, det vil si at for eksempel selskapsskatt, arbeidsgiveravgift mv. ikke er medregnet. Figurene vil derfor ikke gi et helt dekkende bilde av skattebelastningen for ulike inntekter eller av fordelingsvirkningene av skattesystemet som helhet.

Figur 12.3 viser at innslaget av kapitalinntekter stiger med bruttoinntekten, mens figur 12.4 viser at formuesskatten utgjør mer enn halvparten av skatten som de med aller størst skattemessig formue betaler. Figurene illustrerer samlet at formuesskatten utgjør en relativt stor andel av skattebelastningen til høyinnteksgruppene og de aller mest (skattemessig) formuende. Det sistnevnte skyldes blant annet at formue er skjevt fordelt. Eksempelvis eier de 10 pst. med størst nettoformue om lag halvparten av samlet nettoformue, jf. figur 12.5.

<sup>2</sup> Metoden er nærmere forklart i vedlegg 1 i Eeg-Henriksen m.fl. (2009).

Nettoformue har nær sammenheng med alder fordi den reflekterer oppsparing over livsløpet. På grunn av denne aldersdimensjonen er det for eksempel en større andel av pensjonistene som betaler formuesskatt enn i andre grupper. Om lag 32 pst. av pensjonistene anslås å betale formuesskatt i 2014, mens andelen er om lag 14 pst. for alle skattytere. Det kan tenkes at fordelingen av formue er mindre skjev dersom en ser på formue (gjennomsnitt) over hele livsløpet. Det er viktig å merke seg at dersom formuesskatt ble erstattet med andre skatter på husholdningene, slik som høyere skatt på arbeid eller kapitalinntekt, ville mange av personene som i dag betaler formuesskatt, måtte betalt mer skatt tidlig i livet.

Selv om formuesskatten bidrar til økt vertikal likhet, bidrar den i mindre grad til horisontal likhet på grunn av den skjeve verdsettingen av ulike formuesobjekter, jf. avsnitt 12.4. Den skjeve verdsettingen gir incentiver for den enkelte skattyter til å redusere og i ytterste konsekvens unngå formuesskatten ved å ta opp gjeld og investere i lavt verdsatte eiendeler. Etersom personer med høy inntekt og stor formue lettere kan tilpasse seg



Figur 12.4 Skatt i prosent av bruttoinntekt for de 1 pst. med størst nettoformue. Fordelt etter skattemessig nettoformue. Anslag for 2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

de ulike verdsettingsreglene, kan formuesskatten bidra til mindre vertikal likhet enn det den ville gjort med en mer ensartet verdsetting. Skjevhetene i verdsettingen gjør det også generelt vanskeligere å vurdere effektene av formuesskatten.

## 12.7 Vurdering av fritak for såkalt arbeidende kapital

Det har flere ganger vært reist forslag om å fritta næringsseiere eller «arbeidende» kapital fra formuesskatt. Det vises bl.a. til Dokument 8:77 S (2011–2012) representantforslag om fjerning av formuesskatt på arbeidende kapital. Dette forslaget og tilsvarende forslag de siste årene har blitt nedstemt i Stortinget. Likevel er forslag om fritak for «arbeidende» kapital stadig fremme i den offentlige diskusjonen.

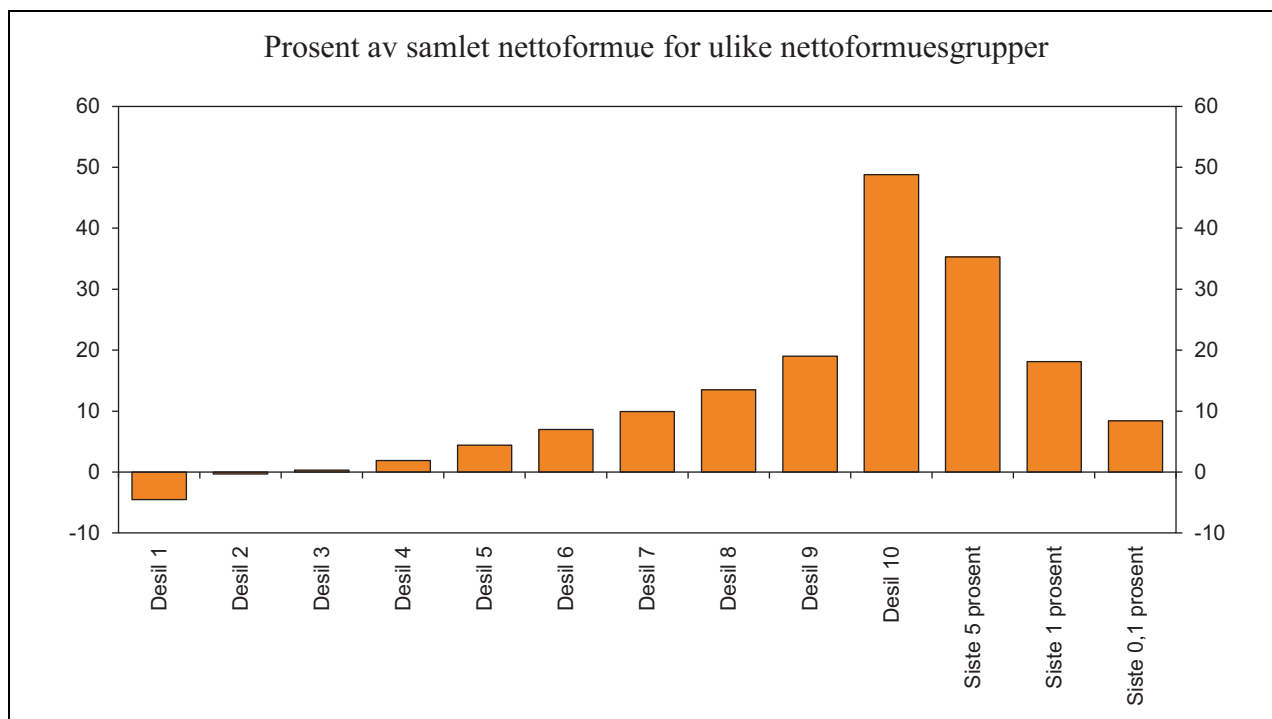
Et vanlig argument for å fritta næringsseiere fra formuesskatt er at det er urimelig å legge formuesskatt på bygninger, maskiner og utstyr som er nødvendig for å kunne skape inntekter. Videre hevdes det at det kan være problematisk, særlig for eiere av små bedrifter, å bli belastet med høy formuesskatt også i perioder der bedriften går med underskudd.

Det er flere årsaker til at det ikke er ønskelig å fritta «arbeidende» kapital fra formuesskatt. Et

slikt fritak ville brudd med prinsippet om likebehandling av ulike typer kapital og økt forskjellsbehandling av ulike formuesobjekter. Det ville forsterket dagens uheldige insentiver til å spare i formuesobjekter som gir lav formuesskatt. Dermed fordeles ikke sparingen til de områdene som gir høyest avkastning for samfunnet.

Videre er forslaget basert på et noe forenklet syn om at det finnes to former for kapital – «arbeidende», produktiv kapital på den ene siden og «ikke-arbeidende» kapital (spekulasjonskapital eller luksuskapital) på den andre siden. Et slikt skille er lite relevant. Nesten alle former for kapital er i siste instans produktiv. Bankinnskudd vil for eksempel kanaliseres til produktiv virksomhet via kapitalmarkedene. Det ville i praksis blitt vanskelig å skille mellom hva som skulle regnes som henholdsvis «arbeidende» kapital og «ikke-arbeidende» kapital.

I tillegg vil et særskilt fritak for næringsseiere i første rekke være til fordel for de som eier mest. Det generelle bildet er at de med størst formue i særlig grad har plassert formuen i næringsvirksomhet. Boligeiendom og bankinnskudd ville utgjort hovedkomponentene i formuesskattegrunnlaget dersom forslaget om å fritta «arbeidende» kapital hadde blitt gjennomført. Formuesskatten ville dermed særlig rammet personer med formue i form av bankinnskudd og gjeldfri



Figur 12.5 Prosent av samlet nettoformue<sup>1</sup> for ulike nettoformuesgrupper. 2012

<sup>1</sup> I nettoformue inngår beregnet markedsverdi av primær- og sekundærboliger. For øvrig er skattemessige verdier lagt til grunn. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bolig. Fordelingsegenskapene ved formuesskatten ville da blitt svekket.

Skattebelastningen på det som ofte omtales som «arbeidende» kapital, vil bli redusert gjennom utvalgets forslag til en mer ensartet verdsetting og lavere effektive satser.

## 12.8 Noen internasjonale anbefalinger om formuesskatt

Internasjonale anbefalinger vedrørende formuesskatt varierer. Siden få land har formuesskatt, er det i liten grad gjennomført empiriske studier som er egnet til å si noe om formuesskattens virkninger relativt til en kapitalinntektsskatt.

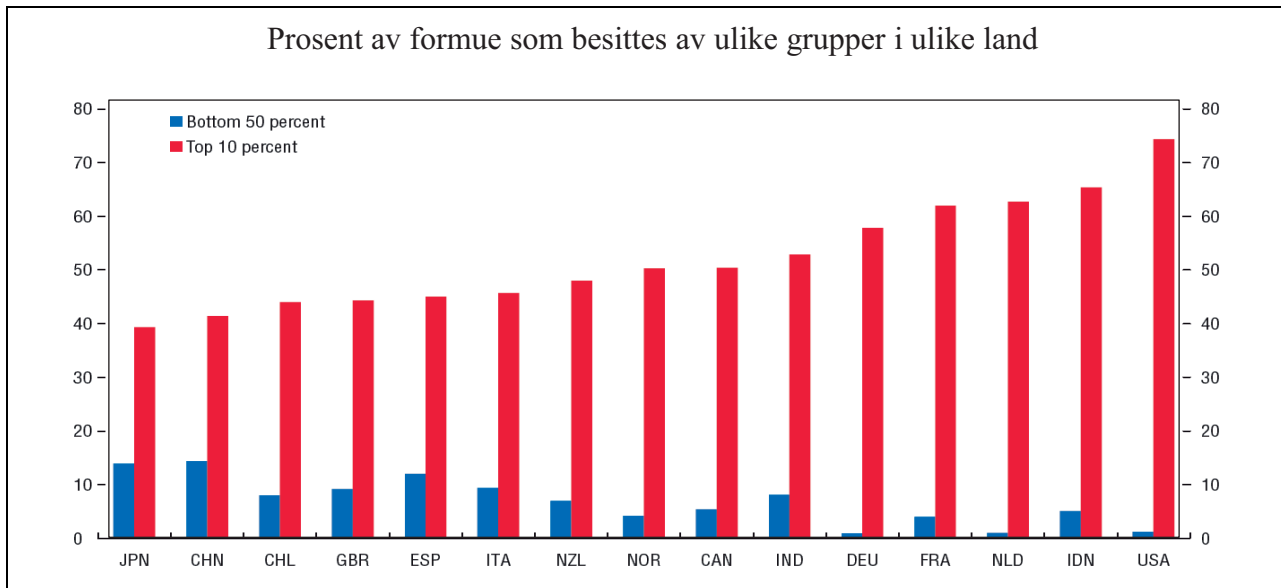
OECD analyserer i studien *Tax Policy Reform and Economic Growth* (OECD, 2010) virkningene på langsiktig vekst av skatter og avgifter. Skatt på netto formue, og i enda større grad skatt på arv, blir trukket fram som skattarter som potensielt kan ha relativt lave effektivitetskostnader. Det understrekes imidlertid at selve utformingen av formuesskatten er avgjørende for dens legitimitet og effektivitetsvirkninger. Eksisterende formuesskatter er gjerne belastet med unntak og fradrag som medfører effektivitetstap og reduserer skattenes reelle omfordelingsevne og legitimitet. OECD har i sine landrapporter spesielt bedt

Norge vurdere effektene av nivået på den samlede kapitalbeskatningen, inkludert formuesskatt, og å likestille ulike investeringer.

Hovedtemaet for IMF's *Fiscal Monitor – Taxing Times* (IMF, 2013) er hvordan skattereformer kan styrke offentlige finanser, og hvordan høyinntektsgruppene i større grad kan bidra. IMF påpeker at formue i utviklede land er skjevt fordelt, jf. figur 12.6, og skjevere fordelt enn inntekt. De argumenterer for at formue er en bedre indikator for skatteevne enn årlig inntekt. Om formuesskatt sies det at den potensielt kan bidra med inntekter til en relativt lav kostnad for samfunnet, men at det må holdes stand mot krav om unntak og særordninger.

Boadway m.fl. (2010) argumenterer mot formuesskatt, blant annet ut fra tidligere erfaringer fra land som har hatt formuesskatt. Forfatterne argumenterer blant annet med at formuesskatter kan være mer kostbart å administrere enn andre skatter, og at riktig verdsetting av ulike formuesobjekter er en utfordring med formuesskatter.

Piketty og Saez (2013) argumenterer for økt vektlegging av skatt på formue. Forfatterne antyder at inntektsskatten er utilstrekkelig for å sikre nok progressivitet i beskatningen, og at den bør suppleres med både en progressiv skatt på nettoformue og en progressiv arveavgift.



Figur 12.6 Prosent av nettoformue som besittes av nedre (50 pst. fattigste) og øvre del (10 pst. rikeste) av formuesfordelingen i ulike land

Kilde: IMF (2013).

## 12.9 Formuesskatt i andre land

Det er i dag få sammenlignbare land som har formuesskatt. Østerrike fjernet formuesskatten i 1994, mens Danmark og Tyskland fjernet formuesskatten i 1997. Nederland avviklet formuesskatten i 2001 i forbindelse med innføringen av et nytt system for beskatning av personlig inntekt, inkludert kapitalinntekt. Finland, Island og Luxembourg fjernet skatt på formue i 2006. I Luxembourg ble formuesskatten erstattet av kildeskatt på renteinntekter. Sverige avviklet formuesskatten i 2007, mens Spania avviklet formuesskatten i 2008.

Frankrike, Sveits og Norge er de eneste sammenlignbare landene som både har og har hatt formuesskatt over lang tid. Formuesskatten i Frankrike ble innført i 1989 under navnet «solidaritetsskatt på formue». Skatten ilegges hvis netto formue overstiger EUR 1,3 mill. (2014-regler). For personer som er bosatt i Frankrike, inngår i utgangspunktet all formue. For personer som er bosatt utenfor Frankrike, blir kun eiendom i Frankrike skattlagt. Sveits har ingen statlig formuesskatt, men kantonene kan ilegge en progressiv formuesskatt.

Skatt på formue har vært gjenstand for en viss fornyet interesse de siste årene som følge av svekkede offentlige finanser i mange land. Muligheten for en engangsskatt på formue har blitt diskutert og nevnes også av IMF (2013). Dette er imidlertid

omstridt. IMF gir ingen konkret anbefaling på dette området, men anslår på grunnlag av et utvalg på 15 euroland at en engangsskatt på om lag 10 pst. for husholdninger med positiv netto formue kan bringe offentlig gjeld tilbake til 2007-nivå. Tysklands Bundesbank har tidligere uttalt at land som er på randen av konkurs, må benytte dette virkemidlet før de vender seg mot andre land for hjelp.

Etter det utvalget kjenner til, er det få land, med unntak av Island og Spania, som har vurdert formuesskatten for å øke de offentlige inntektene etter finanskrisen. Både Island og Spania har tidligere hatt formuesskatt, men gjeninnføringen i hhv. 2010 og 2011 var midlertidig. Begge land har senere avviklet formuesskatten igjen. I begge land ble formue over et bunnfradrag skattlagt etter progressive satser, maksimalt 2 pst. og 2,5 pst. i hhv. Island og Spania (2013-regler).

Italia har også innført en form for formuesskatt på finansielle aktiva og eiendom i utlandet som eies av personer som er bosatt i Italia. Skatten på finansielle aktiva tilsvarer EUR 34,20 (2013-regler) (fast beløp) for banksparing og 0,15 pst. av markedsverdien for andre aktiva. For eiendom er den generelle skattesatsen 0,76 pst. av markedsverdien, mens satsen for egen bolig er 0,4 pst. Formuesskatt (eller lignende) som eventuelt er betalt i landet hvor formuen er plassert, kan trekkes fra i skatteberegningen.

## 12.10 Kort vurdering av andre skatter på formue og eiendom

### 12.10.1 Eiendomsskatter

Fast eiendom er generelt lavt beskattet i Norge. Boligeiendom er kraftig favorisert, både i inntekts- og formuesbeskatningen. Ved siden av de allerede omtalte rabattene i formuesskatten er fordelene av bruk av egen bolig og fritidsbolig skattefrie. Inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig kan også leies ut skattefritt. Videre er botids- og eiertidsreglene i gevinstbeskatningen forholdsvis enkle å utnytte for å unngå skatteplikt ved realisasjon av bolig. Til tross for den mangelfulle inntektsbeskatningen av bolig gis det ubegrenset fradrag for gjeldsrenter på boliglån. Ved fremleggelsen av statsbudsjettet for 2015 anslo Finansdepartementet den samlede (netto) skatteutgiften knyttet til bolig og fritidseiendom til om lag 46 mrd. kroner i 2014.

Utvalget mener det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig i inntektsbeskatningen. Som et første steg foreslår utvalget at skattefritaket ved utleie inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig oppheves. Eier må da gis rett til fradrag for kostnader som er tilstrekkelig tilknyttet utleieforholdet. Dette kan gi vanskelige avgrensingsproblemer, og det vil være administrativt krevende for skatteetaten å kontrollere slike kostnader. Utvalget foreslår derfor at departementet utreder mulige regler for sjablongmessig fradrag for leiekostnader, herunder bruk av redusert sats eller bunnfradrag. Utvalget foreslår en forsiktig innføring som årlig kan gi et proveny på om lag 1 mrd. kroner.

Den kommunale eiendomsskatten bidrar til å begrense skattefavoriseringen av fast eiendom. Det er opp til den enkelte kommune å velge om den vil innføre eiendomsskatt. Kommunene kan velge mellom ulike utskrivningsalternativer (f.eks. kun næringsseiendom, verk og bruk eller all eiendom i hele kommunen). Utgangspunktet er at eiendomsskattetakstene skal tilsvare omsetningsverdi, men kommunene kan velge å legge seg på et lavere nivå og/eller innføre bunnfradrag for boliger.<sup>3</sup> Satsen skal være mellom 2 og 7 promille av takstgrunnlaget og kan bare økes med to promille i året. Det samlede provenyet fra eiendomsskatten var om lag 8,9 mrd. kroner i 2013. Om lag

80 pst. av kommunene skriver ut eiendomsskatt i 2014.

Eiendomsskatten er, i motsetning til for eksempel formuesskatt, en objektskatt. Det vil si at den ilegges alle eiere uavhengig av inntekts- og formuesforhold, også utlendinger.

Fast eiendom er et godt skattegrunnlag, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 3. Særlig sett i lys av at bolig er kraftig favorisert i inntekts- og formuesbeskatningen, bør eiendomsskatten videreføres som en del av det norske skattesystemet.

Det er uheldig med ulike regler for fastsettelse av ligningsverdier for formues- og eiendomsskatteformål. Verdsettingsreglene bør derfor harmoniseres slik at sjablongreglene for formuesskatten blir gjeldende også for eiendomsskatten.

Dersom en i større grad skal skattlegge fast eiendom, er det behov for en reform av eiendomsbeskatningen for å sikre en mer helhetlig utforming og at ikke den samlede skattebelastningen gjennom formues- og eiendomsskatten blir for høy. Blant annet bør alle leie- og salgsinntekter fra fast eiendom utenfor virksomhet anses som skattepliktig inntekt.

Et argument for lokal eiendomsskatt er å sikre en tett kobling mellom eiendomsskatten og bruken av skatteinntektene gjennom at lokaldemokratiet disiplinere politikerne til en slik kobling (den såkalte velgerkontrollen). Norge har et omfattende inntektssystem for kommunene. Inntektene fra eiendomsskatten utgjør i gjennomsnitt en relativt beskjeden del av kommunenes inntekter. Det taler for at velgerkontrollen er svakere i Norge enn i andre land hvor overføringene er mindre. I tillegg svekkes velgerkontrollen ved at eiere av fritidseiendommer eller andre eiendommer som ilegges skatt (kraftverk, industrianlegg mv.), ikke nødvendigvis bor i kommunen. Slike forhold taler for en statlig eiendomsskatt. Behovet for å sikre en rimelig skattebelastning tilsier enten en overgang til en statlig eiendomsskatt eller en bedre koordinering av regler mellom stat og kommune.

### 12.10.2 Arveavgift

Arveavgiften var svært lenge en del av det norske skattesystemet før den ble avvirket i 2014. Som det framgår av figur 12.1, er arveavgift utbredt i andre land. Mange land har forholdsvis høye arveavgiftssatser. Det er ikke uvanlig med maksimale satser på 40–50 pst. Det kan likevel være en rekke unntak og fradrag som reduserer den effektive skattesatsen. For nære arvinger er det vanlig med lavere satser og/eller høyere bunnfradrag enn for

<sup>3</sup> For boligeiendom kan kommunene velge å ta i bruk de anslåtte markedsverdiene fra verdsettingssystemet i formuesskatten.

andre arvemottakere. Figur 12.7 viser effektive arveavgiftssatser, slik de er beregnet av IMF, og inntekter fra arveavgift i ulike land.

Både effektivitets- og fordelingshensyn kan tale for å gjeninnføre en arveavgift. En godt utformet arveavgift vil i mindre grad virke inn på økonomiske beslutninger enn både inntektsskatt på kapital og formuesskatt. Videre bidrar arveavgift til å redusere virkningen av arv og gave på formuesfordelingen. Overføring av kapital mellom generasjoner antas å være en kime til økt ulikhet i mange land, jf. Piketty (2014).

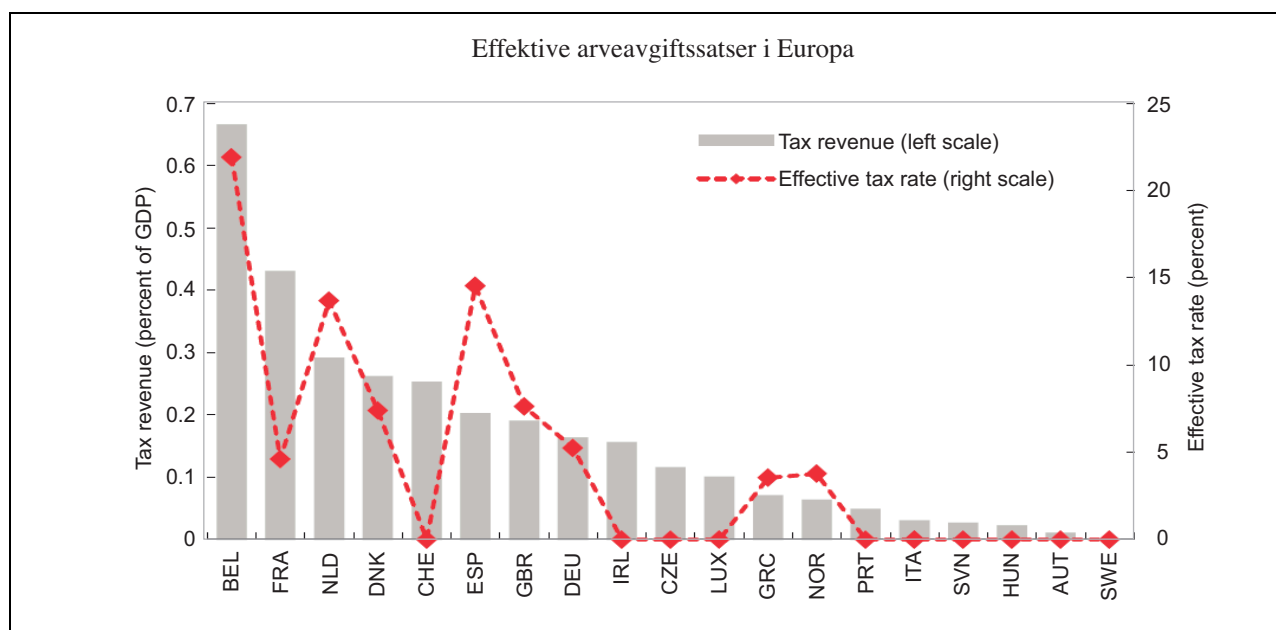
Et problem med arveavgiften slik den var utformet før 2014, var den sprikende verdsettningen av ulike avgiftsgrunnlag. Ikke-børsnoterte aksjer var særlig lavt verdsatt. Det var også et betydelig rom for tilpasninger. Hvis arveavgiften skal gjeninnføres, forutsetter det en grundig revisjon av de gamle reglene slik at det konsekvent benyttes markedsverdier i fastsettingen av avgiftsgrunnlagene, og at mulighetene for tilpasninger begrenses i størst mulig grad.

Arveavgift må også ses i sammenheng med beskatning av arvelater/dødsbo. I Norge anses ikke død som realisasjon, slik at latent skatt på eiendelene ikke blir skattlagt. Tidligere fikk arvingene oppregulert sin inngangsverdi til arveavgiftsgrunnlaget, slik at de latente gevinstene aldri kom til beskatning. Med en arveavgift som var vesentlig lavere enn skattesatsen for kapitalinntekter, medførte dette ofte en betydelig fordel for arvingen. I forbindelse med opphevingen av arveavgiften ble det innført et generelt kontinuitets-

prinsipp for arv og gaver. Det medfører at latent skatt hos arvelater nå vil komme til beskatning hos arvingen når denne realiserer den arvede gjenstanden. I visse tilfeller medfører dette en reell skjerpelse i forhold til situasjonen med arveavgift og oppregulert inngangsverdi. Innføringen av et generelt kontinuitetsprinsipp har således redusert behovet for en arveavgift noe.

### 12.10.3 Dokumentavgift

Ved tinglysing av hjemmelsoverdragelse av fast eiendom i grunnboken skal det svares dokumentavgift. Avgiften utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien. Dokumentavgiften omfatter alle typer eiendommer, dvs. bolig-, fritids- og næringsseiendommer. Siden avgiften bare oppkreves dersom hjemmelsoverføringen tinglyses (formell overdragelse), er ikke avgiften direkte knyttet til den faktiske overdragelsen. Dersom kjøper av en eiendom velger å ikke tinglyse hjemmelsoverdragelsen, utløses heller ingen dokumentavgift. Overdragelse av næringsseiendom vil i praksis ofte ikke belastes dokumentavgift fordi det formelt sett er et overliggende («single purpose») aksjeselskap som skifter eier, og ikke eiendommen i seg selv. Eiendommer organisert som borettslag registreres i grunnboken. Derimot registreres ikke de enkelte borettene. Siden dokumentavgiften forutsetter tinglysing, utløser ikke overføring av boretter dokumentavgift. Tilsvarende gjelder for aksjeleiligheter.



Figur 12.7 Effektive arveavgiftssatser i Europa. 2011

Kilde: IMF (2013).

Dokumentavgiften er fiskalt begrunnet og har ingen sammenheng med kostnadene ved tinglysingen av eiendom. Myndighetenes kostnader knyttet til tinglysningen dekkes gjennom tinglysingsgebyrene.

Prinsippene for optimal beskatning innebærer at næringslivet skal fritas fra avgiften, og at avgiften skal utformes slik at den i minst mulig grad påvirker aktørenes valg mellom ulike varer og tjenester. Dokumentavgiften er imidlertid ikke utformet i tråd med disse prinsippene. Blant annet ilegges næringsseiendommer i prinsippet dokumentavgift på lik linje med selveierboliger. I tillegg faller blant annet borettslagsboliger utenfor dokumentavgiften. Dette fører til en vridning i boligmarkedet fra selveierboliger til borettslagsboliger. Dokumentavgiften er derfor ikke utformet i tråd med prinsippene for optimale fiskale avgifter.

Dokumentavgiften bør ses i sammenheng med den generelle beskatningen av bolig og annen fast eiendom. En vesentlig svakhet ved dokumentavgiften, sammenlignet med andre skatter på fast eiendom, er at den kun utløses ved eiendomsoverdragelse, noe som i praksis vil si ved flytting. Det kan gi en innlåsingeffekt ved at flyttekostnaden blir så stor at man velger å ikke flytte til en mer velegnet bolig. Dette kan føre til at boligmassen ikke får en samfunnsøkonomisk optimal utnyttelse. En effekt av økt flyttekostnad kan også være lavere mobilitet på arbeidsmarkedet.

Det er gode grunner til å trappe ned og avvikle dokumentavgiften. Dette bør i så fall minst motsvares av en tilsvarende økning i bolig- og eiendomsbeskatningen.

### **12.11 Utvalgets vurderinger og forslag**

Bortfallet av arveavgift samt utvalgets forslag om redusert skatt på alminnelig inntekt aktualiserer formuesskattens rolle i skattesystemet, ikke minst som fordelingspolitisk instrument.

Formuesskatten har i dag en svært uheldig utforming. Satsen er relativt høy og formuesobjekter verdsettes svært ulikt. Formuesskatten vrir sparingen i retning av fast eiendom og andre formuesobjekter som er lavt verdsatt eller unntatt fra formuesskatt. Etter utvalgets mening er imidlertid ikke dette argumenter for å fjerne formuesskatten, men for å gjøre verdsettingen mer ensartet og å sette satsen ned.

Forutsatt en betydelig mer ensartet verdsetting av eiendeler og lavere effektiv skattesats på formue som i dag verdsettes til markedsverdi,

mener utvalget at hensynet til både effektivitet og fordeling kan forsvare en særskilt skatt på formue. Formuesskatten øker omfordelingen i skattesystemet, og en moderat og ensartet formuesskatt har beskjedne samfunnsøkonomiske kostnader. Formuesskatten kan til en viss grad virke inn på investeringsomfanget i Norge, men effekten antas å være beskjeden. Utvalget mener at en reduksjon i selskapsskatten vil være mer målrettet enn en reduksjon i formuesskatten for å styrke de skattemessige insentivene til å investere i Norge. Utvalgets forslag om å redusere selskapsskattesatsen til 20 pst. vil også redusere lønnsomheten av omgørelser av selskapsskatten, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 5.

Fast eiendom er et godt skattegrunnlag, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 3. Siden fast eiendom er lavt verdsatt i formuesskatten og eiendom er gunstig behandlet for øvrig i det norske skattesystemet, mener utvalget at ligningsverdiene av fast eiendom bør økes. For primærbolig, sekundærbolig og næringsseiendom er det utviklet gode sjablongbaserte verdsettingssystemer. Utvalget ser ingen grunn til at disse eiendomstypene ikke skal verdsettes på linje med andre formuesobjekter, som børsnoterte aksjer og bankinnskudd. Økes verdsettingen betraktelig, kan den effektive skattesatsen på andre formuesobjekter settes ned og bunnfradraget økes.

For fritidseiendom mener utvalget at det er mulig å gjøre verdsettingen mer ensartet og forbedre samsvaret mellom ligningsverdier og reelle verdier. Det omsettes hvert år mange fritidseiendommer i Norge. I noen kommuner kan omsetningen være lav, men de fleste fritidseiendommene i Norge er konsentrert i kommuner med betydelig omsetning. Utvalget mener det er mulig å innføre et sjablongbasert verdsettingssystem for fritidseiendom, tilsvarende som for bolig og næringsseiendom, og ber Finansdepartementet utrede hvordan et slikt system best kan utformes. Departementet bør også vurdere om det er grunnlag for å øke presisjonen i nåværende verdsettingssystem for boliger. I påvente av et bedre verdsettingssystem for fritidseiendom mener utvalget at dagens ligningsverdier av fritidseiendom bør oppjusteres.

Utvalget vil fraråde en løsning med at «arbeidende» kapital fritas fra formuesskatt. En slik omlegging ville forsterket skjevhetene i dagens formuesskatt, samtidig som det ville gitt opphav til en rekke praktiske og administrative problemer, blant annet når det gjelder å avgrense «arbeidende» mot «ikke-arbeidende» kapital. Utvalgets forslag til lavere effektiv formuesskattesats på de



fleste eiendeler (med unntak av fast eiendom) bør for øvrig redusere behovet for slike særregler.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor foreslår utvalget en konkret omlegging av formuesskatten innenfor en uendret provenyramme. Utvalget mener dette provenyet ikke er høyere enn at formuesskatten kan bære det uten et stort effektivitetstap. Samtidig kan det gi et ikke ubetydelig bidrag fordelingsmessig. Utvalgets forslag innrettes slik at de ulike formuesobjektene samt gjelden verdsettes mest mulig ensartet. Utvalget foreslår en løsning der alle objekter verdsettes til om lag 80 pst. av faktisk verdi. Utvalgets konkrete forslag til endringer er:

- Ligningsverdiene av primærbolig, sekundærbolig og næringsseiendom økes til 80 pst. av anslått markedsverdi.
- Ligningsverdiene av fritidseiendom dobles i påvente av et bedre verdsettingssystem.
- Alle andre eiendeler, herunder bankinnskudd og aksjer, og gjeld verdsettes til 80 pst. av dagens verdi.
- Innenfor en provenynøytral ramme for formuesskatten gir dette grunnlag for å øke bunnfradraget til 2 130 000 kroner.

Utvalget mener det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig i inntektsbeskatningen. Som et første steg foreslår utvalget at skattefritaket ved utleie inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig oppheves. Eier må da gis rett til fradrag for kostnader som er tilstrekkelig tilknyttet utleieforholdet. Dette kan gi vanskelige avgrensingsproblemer, og det vil være administrativt krevende for skatteetaten å kontrollere slike kostnader. Utvalget foreslår derfor at departementet utreder mulige regler for sjablongmessig fradrag for leiekostnader, herunder bruk av redusert sats eller bunnfradrag. Utvalget foreslår en forsiktig innføring som årlig kan gi et proveny på om lag 1 mrd. kroner.

#### Referanser

- Bekaert, G. og X. Wang (2009): «Home bias revisited», SSRN Working Paper Series.
- Boadway, R., Chamberlain, E og C. Emmerson (2010): «Taxation of Wealth and Wealth Transfers», In: Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review, Mirrlees et al. (2010).
- Edson, C (2012): «The capital constraining effects of the Norwegian wealth tax», Discussion Papers, Statistisk sentralbyrå.
- Eg-Henriksen, H., Lian, B., Nesbakken R. og I. Arnesen (2009): «Pilot data collection on net social benefits», Documents 2009/15, Statistisk sentralbyrå.
- IMF (2013): Fiscal Monitor – Taxing Times, October 2013, IMF Publication Services.
- NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.
- NOU 1991: 17 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – beskatning av formue.
- OECD (2010): Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Publishing.
- Piketty, T. (2014): Capital in the Twenty-First Century, Harvard University Press.
- Piketty, T og E. Saez (2013): «Rethinking capital and wealth taxation», First and incomplete draft.
- Sakkestad, M og K. K. Skarsgaard (2013): «Den norske formuesskatten: En analyse av formuesskattens virkning på små og mellomstore bedrifter», Masteroppgave, Senter for Skatteforskning, Norges Handelshøyskole.
- Ulfstein, R. S. (2013): «Modell for berekning av budstadformue – oppdatert med tal for 2012», Notater 14/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Vanpée, R. og L. De Moor (2012): «Bond and Equity Home Bias and Foreign Bias: an International Study», Working Paper, Katholieke Universiteit Leuven.

## Kapittel 13

# Virkninger av utvalgets forslag

### 13.1 Innledning

Utvalget har vurdert hvordan selskapsskatten i Norge bør tilpasses den internasjonale utviklingen. Det er lagt vekt på at forslagene skal bidra til et mer robust og effektivt skattesystem. Utvalget anbefaler at dagens system for skattlegging av selskap bevares, men at selskapsskattesatsen reduseres til 20 pst., jf. kapittel 5. Noe av provenytapet fra redusert selskapsskattesats foreslås dekket inn gjennom mer korrekte avskrivninger, jf. kapittel 10. Utvalgets flertall foreslår at noe av provenytapet også dekkes inn gjennom strammere rentebegrensningsregel, jf. kapittel 8. Videre foreslår utvalget netto innstramminger i skattereglene ved grenseoverskridende virksomhet, jf. kapittel 6 og 7. Samlet innebærer forslaget netto lettelse i selskapsskatten, samtidig som skattegrunnlaget gjøres bredere.

Utvalget foreslår at deler av lettelsene i selskapsskatten dekkes inn gjennom økt skatt på finanssektoren, jf. kapittel 9. I dag er sektoren underbeskattet fordi de fleste finansielle tjenester er unntatt merverdiavgift. Utvalget foreslår at det innføres en avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester.

Utvalget har vurdert hvordan personbeskatningen bør tilpasses til den reduserte selskapsskattesatsen. Blant annet for å motvirke skattetilpasninger foreslår utvalget å opprettholde en felles sats på alminnelig inntekt for personer og selskap. Det foreslås derfor at også skattesatsen på alminnelig inntekt for personer reduseres til 20 pst. For å dekke inn provenytapet som følger av dette, innføres det en ny og progressiv skatt på personinntekt som også erstatter dagens toppskatt. Samlet innebærer endringene lavere marginalskatt på arbeid for de fleste skattytere. Utvalget legger også fram et forslag med samlede netto lettelse der det prioriteres å redusere marginalskattene på arbeid ytterligere.

Utvalget foreslår å øke skatten på eierinntekter, blant annet for å fjerne insentivet til inntektskifting, jf. kapittel 11. I alternativet med netto let-

telser økes skattesatsen på eierinntekt noe mindre enn i det provenynøytrale forslaget, ettersom marginalskatten på arbeid her er ytterligere redusert. Økt skatt på eierinntekt, kombinert med redusert selskapsskatt, vil gjøre kapitalbeskatningen mer residensbasert. Det vil si at kapitalinntekt i økt grad skattlegges etter reglene og satsene som gjelder i kapitaleierens hjemland, og ikke etter reglene og satsene i det landet investeringen skjer. Som det framgår av kapittel 3, mener utvalget at et mer residensbasert skattesystem er riktig vei å gå for en liten, åpen økonomi som Norge. Med et mer residensbasert system vil valget mellom å investere innenlands eller utenlands i mindre grad enn tidligere påvirkes av skatt. Videre vil omlegging fra selskapsskatt til skatt på eierinntekt innebære redusert skatt på alternativavkastningen og økt skatt på renprofitt (eierinntekt utover skjerming). Tilsvarende legges det til grunn at redusert selskapsskatt motvirkes av økt særskatt for petroleumsselskap samt at grunnrenteskatten på vannkraft økes.

Utvalget foreslår også andre endringer, både i personinntektsbeskatningen, formuesskatten og merverdiavgiften. Utvalget ser at det på flere av disse områdene er rom for ytterligere forbedringer, men ut fra mandatet og den tid som har vært til disposisjon, har utvalget begrenset seg til å peke ut en retning for et mer effektivt skattesystem.

Utvalgets forslag til omlegging av formuesskatten innebærer en mer ensartet verdsetting av ulike formuesobjekter ved at fast eiendom tillegges større vekt i grunnlaget. Det reduserer vridningene av formuesskatten. I tillegg økes bunnfradraget samtidig som den effektive skattesatsen reduseres for mange formuesobjekter, herunder bankinnskudd og aksjer. Det kan gjøre sparing mer lønnsomt for de som i dag betaler formuesskatt.

Utvalget mener at det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig også i inntektsbeskatningen. Som et første steg foreslår utvalget

å oppheve skattefritaket ved utleie av inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig.

Utvalget mener det er et betydelig rom for forbedringer i inntektsskattegrunnlaget for personer. Flere fradrag er svakt begrunnet. Effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. Det tilsier brede grunnlag og lave satser. I lys av mandatet har imidlertid utvalget nøydt seg med å foreslå å fjerne kun noen av de mest omfattende ordningene i systemet.

Merverdiavgiftssystemet er lite egnet til å ivareta fordelingshensyn og støtte bestemte formål. Utvalget mener at merverdiavgiften utelukkende bør ha som formål å skaffe staten inntekter. Dette gjøres enkelt og mest effektivt ved å ha én felles merverdiavgiftssats og hvor avgiftsplikten omfatter alt forbruk av varer og tjenester. En eventuell omlegging til én felles sats vil imidlertid innebære så store økninger for enkelte sektorer at det bør vurderes i en større sammenheng og eventuelt innføres over tid. Utvalget foreslår derfor et tosatssystem i merverdiavgiften der man beholder den generelle satsen på 25 pst., men der dagens nullsats og laveste sats økes til 15 pst., tilsvarende dagens sats på matvarer. Omleggingen innebærer økt proveny fra merverdiavgiften.

Samlet innebærer utvalgets forslag at det legges mindre vekt på selskapsskatt og personlige inntektsskatter, og større vekt på konsumskatter og skatt på fast eiendom. Denne skattevekslingen er i tråd med internasjonale anbefalinger for et mer effektivt skattesystem. Siden forslaget samlet sett innebærer en forskyvning av skattebyrden mot skatter som har relativt lave samfunnsøkonomiske kostnader, samtidig som skattegrunnlagene utvides og satsene settes ned, anslår utvalget at endringene vil virke klart positivt på økonomiens vekstevne.

Beregninger indikerer at de foreslåtte endringene i direkte skatt for personer på kort sikt gir om lag uendret skatt i gjennomsnitt for alle inntektsdesiler unntatt øverste desil. Økt skatt på eierinntekt bidrar til at personer i øverste desil får til dels betydelige skjerpelser i gjennomsnitt. Effekten av økt skatt på eierinntekt begrenses noe av utvalgets forslag til redusert selskapsskattesats, men det er av flere grunner vanskelig å beregne hva som vil være de samlede fordelingsvirkningene av selskapsskattelettelsen. Endringene i merverdiavgiften gir omtrent samme skjerpelse for alle inntektsgrupper når en beregner avgiftsendringen som andel av inntekt.

Formålet med flere av utvalgets forslag er å påvirke atferden i økonomien. Det medfører at de

kortsiktige proveny- og fordelingsvirkningene som følge av utvalgets forslag ikke nødvendigvis gir et dekkende bilde av de langsiktige konsekvensene. Utvalgets samlede vurdering er at forslaget vil føre til økte investeringer, økt arbeidstilbud samt mer og riktigere allokert sparing. Dette vil bidra til økt arbeidsproduktivitet, økte lønninger og økt avkastning på kapitalen. Det antas derfor at en ikke ubetydelig del av det umiddelbare provenytapet knyttet til selskaps- og kapitalbeskatningen vil bli motvirket av høyere skatteinntekter på sikt. Dette tilsier at de kortsiktige fordelingsvirkningene av forslaget bør tolkes med varsomhet.

I de neste avsnittene vurderer utvalget forslagenes kortsiktige virkning på skatteinntekter (avsnitt 13.2) og fordeling (avsnitt 13.3), forslagenes langsiktige virkning på økonomiens virkemåte (avsnitt 13.4) og forslagenes administrative konsekvenser (avsnitt 13.5).

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2015 lagt fram forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene for 2015, se Prop. 1 LS (2014–2015) Skatter, avgifter og toll 2015. Sentrale forslag fra regjeringen knytter seg til redusert formuesskatt. Statsbudsjettet vedtas etter 2. desember 2014, som er utvalgets frist for framleggelse. Utvalget har derfor tatt utgangspunkt i 2014-regler i framstilling av gjeldende regler og i sammenligninger med utvalgets forslag. Utvalget har vurdert om forslagene som er lagt fram fra regjeringen, dersom de blir vedtatt, skulle tilsi endrede vurderinger eller forslag fra utvalgets side. Utvalget har kommet til at det i liten grad er tilfelle, og at utvalgets forslag til forbedring av formuesskatten vil være viktig også dersom regjeringens forslag blir vedtatt.

*Utvalgets medlem Aleksander Grydeland* mener at dagens resultatbaserte rentebegrensingsregel for selskap bør fjernes og at det er tilstrekkelig at eierinntekter skattlegges omtrent på samme nivå som i 2013, det vil si om lag 48,2 pst. Dette medlem foreslår at provenytapet dekkes inn gjennom å øke selskapsskattesatsen til anslagsvis 22 pst., som er samme sats som i Sverige og Danmark (fra 2016). På bakgrunn av utvalgets vurderinger mener dette medlem at også skattesatsen på alminnelig inntekt for personer bør økes tilsvarende. Den nye skatten på personinntekt bør tilpasses til den nye satsen slik at satsstrukturen i lønnsbeskatningen og provenyvirkningen av endringene i personbeskatningen samlet sett blir om lag som i forslaget til utvalgets flertall. Subsidiært støtter dette medlem forslaget til utvalgets flertall om en sats på 20 pst. på alminnelig inntekt.

## 13.2 Oversikt over forslagene og kortsiktige provenyvirkinger

### 13.2.1 Provenyoppstilling

Utvalget legger, i tråd med mandatet, fram ett forslag som anslås å være om lag provenynøytralt. Netto lettelser i selskapsbeskatningen og personinntektsbeskatningen foreslås i hovedsak dekket inn ved en ny avgift på finansielle tjenester, økt skatt på eierinntekt, økt merverdiavgift og skatt på utleie av egen bolig.

I tråd med tilleggsmandatet legger utvalget også fram et forslag med netto skattelettelser. Mandatet gir ingen retningslinjer for hvor store de samlede skattelettelsene kan være. Utvalget har skjønnsmessig valgt en kortsiktig lettelse på 15 mrd. kroner. Dette kan gi tilstrekkelig rom til å gjennomføre viktige skatteendringer, samtidig som det kan være en realistisk lettelse i budsjett-sammenheng. Utvalget mener det ikke er grunn til å redusere selskapsskattesatsen utover det som allerede er foreslått i det provenynøytrale forslaget, men foreslår en ytterligere reduksjon i marginalskatten på arbeidsinntekter (13 mrd. kroner) og en korresponderende reduksjon i marginalskatten på eierinntekter (2 mrd. kroner).

Tabell 13.1 gir en oversikt over anslåtte provenyvirkinger av utvalgets to alternative forslag. Provenyanslagene tar ikke hensyn til at forslagene kan medføre endringer i atferd. De langsiktige økonomiske virkningene av forslagene drøftes i avsnitt 13.4.

I den videre analysen har utvalget hovedsakelig konsentrert seg om det provenynøytrale forslaget. Utvalget har nøydt seg med en mer kortfattet beskrivelse av virkningene av forslaget med skattelettelser. En grunn til dette er at virkningene av alternativet med lettelser vil avhenge av hvordan lettelsene finansieres, som utvalget ikke drøfter. Noe avhengig av hvordan lettelsene finansieres, kan imidlertid mange av virkningene av det provenynøytrale forslaget også gjelde for alternativet med lettelser. Det skyldes at forslagene er like på flere punkter.

### 13.2.2 Endringene i selskapsskatten mv.

Utvalget foreslår at selskapsskattesatsen reduseres med 7 prosentpoeng til 20 pst. Dette anslås isolert sett å redusere provenyet med om lag 17,5 mrd. kroner.

Utvalget foreslår i tillegg enkelte særskilte tiltak for å motvirke overskuddsflytting og enkelte justeringer i fritaksmetoden og NOKUS-reglene, jf.

kapittel 6, og 7. Videre foreslår utvalgets flertall innstramning i rentebegrensningsregelen, jf. kapittel 8.

Utvalget foreslår enkelte innstramminger i de skattemessige avskrivningene med sikte på at avskrivningsreglene i større grad skal samsvare med faktisk økonomisk verdifall, jf. kapittel 10. De foreslåtte endringene i avskrivningsreglene anslås å øke provenyet med om lag 1,9 mrd. kroner påløpt. Reduserte avskrivninger øker imidlertid avskrivningsgrunnlaget for senere år. Den reelle budsjetteffekten tilsvarer derfor skattekreditten som ligger i at skattyter har fått utsatt skatt til senere år. Skattekreditten er mye lavere enn budsjetteffekten det første året (påløpt proveny). Statsbudsjettet følger kontantprinsippet og i de årlige budsjettforslagene brukes derfor den påløpte og den bokførte budsjetteffekten. Over tid er det imidlertid nåverdien av avskrivningene som best reflekterer den reelle inntektsstrømmen til staten. Utvalget har derfor brukt den langsiktige effekten av endringer i avskrivningsregler som inndeckning i sine forslag. Den langsiktige provenyøkningen, beregnet som permanentinntekten av endrede avskrivninger, er anslått til om lag 900 mill. kroner. Det er lagt til grunn at alle avskrivninger kommer effektivt til fradrag over tid. Den årlige permanentinntekten til staten vil være noe lavere siden enkelte virksomheter til enhver tid vil være i underskuddsposisjon.

Samlet anslås utvalgets forslag til endringer i selskapsskatten å redusere provenyet med om lag 13,5 mrd. kroner. Tabell 13.2 gir en detaljert oversikt over forslagene til endringer i selskapsskatten mv.

### 13.2.3 Ny avgift på finansielle tjenester

Utvalget foreslår noen endringer i beskatningen av finansiell sektor, jf. kapittel 9. Utvalget mener at finansiell sektor i utgangspunktet bør beskattes som andre næringer. I merverdiavgiften er de fleste finansielle tjenester unntatt avgiften. Det innebærer at det ikke ilegges avgift på en hoveddel av finansinstitusjonenes omsetning, men institusjonene får heller ikke fradrag for avgift som inngår i de tilhørende kostnadene. Utvalget foreslår som et utgangspunkt en felles sats for avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte finansielle tjenester med et anslått merproveny på 3,5 mrd. kroner. Utvalget vil påpeke at det kan vurderes ulike satser på avgift på margininntekter og merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester, særlig dersom det i praksis viser seg at finans-

institusjonene i liten grad kan tilpasse seg ved å erstatte gebyrinntekter med margininntekter.

### 13.2.4 Økt skatt på eierinntekter

Utvalget foreslår at skattesatsen på eierinntekter økes fra 27 pst. til 41 pst. i det provenynøytrale alternativet og til 37 pst. i alternativet med lettelser. Samlet marginalsatt på eierinntekter (inkludert selskapsskatt) vil da øke fra dagens sats på 46,7 pst. til 52,8 pst. i det provenynøytrale alternativet og til 49,6 pst. i alternativet med lettelser.

I 2014 er marginalsatt på eierinntekter 7 prosentpoeng lavere enn den maksimale marginalsatt på lønn inklusiv arbeidsgiveravgift (46,7 mot 53,7 pst.). Med utvalgets forslag vil mar-

ginalsatt på eierinntekter (inkl. selskapsskatt) om lag tilsvare maksimal marginalsatt på lønn inkl. arbeidsgiveravgift, både i det provenynøytrale alternativet og i alternativet med lettelser. Dermed fjernes motivet til å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt (inntektsskifting).

Økt skatt på eierinntekt kombinert med redusert selskapsskatt innebærer at deler av skatten på selskapsoverskudd flyttes fra selskapet til eierne. Kapitalbeskatningen blir dermed mer residentsbasert. Videre medfører utvalgets forslag, både det provenynøytrale alternativet og alternativet med lettelser, redusert skatt på alternativavkastningen og økt skatt på renprofitt (eierinntekt utover skjerming). Den samlede skatten (inkl. selskapsskatt) reduseres fra 27 til 20 pst. for eierinn-

Tabell 13.1 Påløpt provenyvirkning i 2015 av utvalgets forslag sammenlignet med framførte 2014-regler. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner

	Forslag 1	Forslag 2
<i>Endringer i selskapsskatten mv.</i> <sup>1</sup> .....	-13 500	-13 500
Redusert selskapsskattesatt <sup>2</sup> .....	-17 500	-17 500
Øvrige endringer .....	4 000	4 000
<i>Ny avgift på finansielle tjenester</i> .....	3 500	3 500
<i>Økt skatt på eierinntekt</i> <sup>3</sup> .....	8 000	6 000
<i>Skatt på formue og fast eiendom</i> .....	1 000	1 000
Omlagging av formuesskatten .....	0	0
Skatt på utleie av egen bolig .....	1 000	1 000
<i>Endringer i inntektsbeskatningen av personer</i> .....	-4 700	-17 700
Redusert skattesatt på alminnelig inntekt <sup>4</sup> .....	-75 800	-75 800
Ny skatt på personinntekt som erstatter dagens toppskatt .....	63 300	50 300
Fjerning av diverse fradrag og særordninger <sup>5</sup> .....	7 800	7 800
<i>Omlagging av merverdiavgiften</i> .....	5 700	5 700
<i>Sum</i> .....	0	-15 000

<sup>1</sup> Forslagene til endringer i selskapsskatten mv. er nærmere spesifisert i tabell 13.2. Dette inkluderer forslagene til endringer i skatteregler ved grensoverskridende virksomhet. Provenyanslagene er basert på 20 pst. selskapsskattesatt.

<sup>2</sup> Petroleumsselskap og vannkraftverk er holdt utenfor beregningene. Disse skatlegges etter egne særskatteregimer. I tråd med utvalgets mandat forutsettes det at redusert skattesatt på alminnelig inntekt utjevnes med økte satser i særskatteregimene slik at provenyet fra skatleggingen av slike selskap opprettholdes.

<sup>3</sup> Provenyanslaget omfatter økt skattesatt på eierinntekt (fra 27 pst.), samt forslag om at lån til aksjonær skatlegges som utbytte.

<sup>4</sup> Provenyanslaget omfatter ikke skatt på eierinntekt, som foreslås skilt ut som et eget grunnlag.

<sup>5</sup> Forslagene til fjerning av fradrag og særordninger er nærmere spesifisert i kapittel 11. Provenyanslaget er gitt de øvrige forslagene til endringer i inntektsbeskatningen av personer, herunder 20 pst. skattesatt på alminnelig inntekt.

tekter innenfor skjermingsfradraget og økes fra 46,7 til 52,8/49,6 pst. for eierinntekter utover skjermingsfradraget.

Utvalget foreslår å innføre en skattemessig særregel om at lån fra selskap til personlige aksjonærer eller deres nærstående skal anses som utbytte. Etter utvalgets syn bør det også presiseres at unntaket for ekstrabeskatning av renter på lån fra personlig skattyter til selskap bare skal gjelde mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organiserte marked.

Utvalget foreslår visse innstramminger i aksjonærmodellen for grenseoverskridende aksjeinntekter. Utvalget foreslår at anvendelsesområdet for aksjonærmodellen endres slik at den ikke gjelder for inntekter fra aksjer i selskap etablert utenfor EØS. For aksjeinntekter fra selskap som er etablert i EØS, foreslår utvalget at aksjonærmodellen bare skal gjelde hvis selskapet er reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet.

Samlet anslås endringene i beskatningen av eierinntekter å øke provenyet med om lag 8 mrd. kroner i det provenynøytrale forslaget og 6 mrd. kroner i forslaget med samlede netto lettelser. Anslaget er basert på uendrede eierinntekter og

er svært usikkert. Utvalgets forslag til endringer i skattleggingen av selskap og eiere vil trolig føre til atferdsendringer både på kort og lang sikt. På den ene siden vil redusert selskapsskatt øke overskuddet i selskapene, i alle fall på kort sikt, noe som kan tilsi at eierinntektene øker. Dette kan tilsi at provenyet fra skatt på eierinntekt kan bli høyere enn anslått. På den andre siden tilsier erfaringen fra da ekstraskatten på eierinntekter ble innført (skattereformen 2006), at aksjonærene tilpasser seg økt utbytteskatt ved å ta ut økt utbytte forut for innføringen av den økte eierbeskatningen og at utbyttet de første årene etter reformen reduseres. Slike tilpasninger kan tilsi at inntektene fra skatt på eierinntekt de første årene vil bli lavere enn det som følger av en statisk beregning. Dette kan til en viss grad bli veiet opp av økt skatt på utbytte forut for reformen eller på lengre sikt etter innføringen av reformen. Eierinntektene kan også gå ned som følge av at det ikke lenger vil være lønnsomt å ta ut arbeidsavkastning som utbytte. For en del skattytere vil det bli mer lønnsomt å ta ut eierinntekten som lønnsinntekt. Redusert skatt på eierinntekt vil i dette tilfellet delvis motvirkes av økt skatt på lønnsinntekt.

Tabell 13.2 Oversikt over foreslåtte endringer i selskapsskatten mv. Anslått påløpt provenyvirkning i 2015. Mill. kroner

	Proveny
Redusere selskapsskattesatsen til 20 pst. ....	-17 500
Stramme inn regelen for begrensning av rentefradraget .....	2 500
Endre avskrivningsreglene .....	900
Øvrige endringer i selskapsskatten mv. ....	600
<i>De øvrige endringene består av:</i>	
Innføre kildeskatt på renter	
Innføre kildeskatt på royalty	
Stramme inn i hjemmehørendebegrepet	
Begrense kildeskatten på utbytte til lavskatteland	
Avskjære fritaksmetoden dersom det gis fradrag for utdelingen/betalingen i det utdelende selskapet	
Oppheve krav om eierandel og eiertid for investeringer utenfor EØS i fritaksmetoden	
Endre lavskattedefinisjonen i NOKUS-reglene og fritaksmetoden	
Bygge ut ordningen med hvite- og svartelister i NOKUS-reglene	
Innføre plikt til å opplyse om eierskap til selskap mv. i utlandet	
Innføre hjemmel til å kreve informasjon om andre konsernselskap	
Innføre plikt for selskap til å levere selvangivelsen elektronisk	

Kilde: Utvalget.

### 13.2.5 Endringer i skatt på formue og eiendom

Utvalget foreslår å gjøre grunnlaget i formueskatten mer ensartet innenfor en uendret provenyramme. Ligningsverdiene av både primær- og sekundærbolig og næringsseiendom foreslås økt til 80 pst. av anslått markedsverdi, mens ligningsverdiene av fritidseiendom foreslås doblet i påvente av et bedre verdsettingssystem. Alle andre eiendeler samt gjeld foreslås verdsatt til 80 pst. av dagens skattemessige formuesverdi. Bunnfradraget økes til 2 130 000 kroner.

Utvalget mener det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig i inntektsbeskatningen. Som et første steg foreslår utvalget at skattefritaket ved utleie av inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig oppheves. Utvalget foreslår en forsiktig innføring som i første omgang kan gi et årlig proveny på om lag 1 mrd. kroner.

### 13.2.6 Endringer i personinntektsbeskatningen

Utvalget foreslår å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt (ekskl. eierinntekt) for personer til 20 pst. Det gir isolert sett et netto provenytyp på om lag 75,8 mrd. kroner.

Utvalget foreslår at lettelsene som følge av redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer i stor grad dekkes inn ved å innføre en ny og progressiv skatt på personinntekt, som også erstatter dagens toppskatt. Det foreslås en sats på 3 pst. for personinntekter i intervallet 140 000–206 000 kroner og en sats på 6 pst. for personinntekter over 206 000 kroner. Dagens trinn 1 og 2 i toppskatten vil bli trinn 3 og 4 i den nye skatten på personinntekt med satser på henholdsvis 15 og 18 pst. og samme innslagspunkt som tidligere. Dette anslås isolert sett å øke provenyet med om lag 63,3 mrd. kroner. I alternativet med netto skattelettelse foreslår utvalget en sats på 2 pst. fra 140 000 kroner, 5 pst. fra 219 000 kroner og 15 pst. fra trinn 1 i dagens toppskatt. Trinn 4, som tilsvarende trinn 2 i dagens toppskatt, foreslås fjernet. Det vil si at den nye skatten på personinntekt får 3 trinn med satser på hhv. 2, 5 og 15 pst. i alternativet med netto lettelse. Dette anslås isolert sett å øke provenyet med om lag 50,3 mrd. kroner.

Videre foreslår utvalget å fjerne en rekke fradrag og særordninger i personbeskatningen, jf. kapittel 11. Disse innstrammingsene anslås isolert sett å øke provenyet med om lag 7,8 mrd. kroner, gitt en skattesats på 20 pst.

Samlet sett anslås endringene i personinntektsbeskatningen (ekskl. endringene i skattleggingen av eierinntekt) å gi en netto lettelse på om lag 4,7 mrd. kroner i det provenynøytrale forslaget og 17,7 mrd. kroner i forslaget med samlede netto skattelettelse. Effekten for den enkelte skattyter vil avhenge av sammensetningen av inntekter og fradrag. Fordelingsvirkningene av forslaget er nærmere drøftet i avsnitt 13.3.

### 13.2.7 Omlegging av merverdiavgiften

Dagens merverdiavgift med reduserte satser, unntak og fritak påvirker sammensetningen av produksjon og forbruk. Basert på økonomisk teori kan det argumenteres for å ha ulike avgiftsatser på ulike varer og tjenester, eksempelvis høyere satser på varer og tjenester som er komplementære med fritid, er lite prisfølsomme eller innebærer særskilte samfunnsøkonomiske kostnader. Det er imidlertid flere årsaker til at en i praksis bør ha én felles merverdiavgiftssats på alle varer og tjenester. Blant annet skaper reduserte satser, unntak og fritak avgrensninger som gir betydelige administrative kostnader for næringsdrivende og skattemyndighetene. Behovet for en differensiert avgiftsstruktur bør heller ivaretas med særavgifter.

Merverdiavgiftssystemet er lite egnet for å ivareta fordelingshensyn, støtte enkeltgrupper, påvirke sammensetningen av forbruket mv. Andre virkemidler vil normalt være mer effektive. Hvis for eksempel hensikten med lav merverdiavgiftssats på matvarer er å støtte barnefamilier, vil det være mer effektivt med økt barnetrygd.

Utvalget mener derfor at merverdiavgiften utelukkende bør ha som formål å skaffe staten inntekter. Dette gjøres enkelt og mest effektivt ved å ha én felles merverdiavgiftssats og hvor avgiftsplikten omfatter alt forbruk av varer og tjenester. Merverdiavgiften vil da kunne innkreves på en enkel måte med relativt lave administrative kostnader. En eventuell omlegging til én felles sats vil imidlertid innebære så store økninger for enkelte sektorer at det bør vurderes i en større sammenheng. Blant annet vil personer med lave inntekter få en betydelig skjerpelse relativt til sin inntekt, ettersom disse bruker en større andel av sin inntekt på konsum, og da særlig matvarer som siden 2001 har hatt redusert sats.

Utvalget foreslår derfor et tosatssystem i merverdiavgiften der man beholder den generelle satsen på 25 pst., men der dagens nullsats og laveste sats økes til 15 pst., tilsvarende dagens sats på

matvarer. Forslaget anslås isolert sett å øke provenyet med om lag 5,7 mrd. kroner.

Utvalget anbefaler at departementet vurderer en omlegging til én felles sats i merverdiavgiften. Utvalgets beregninger tilsier at en omlegging til én felles sats på i overkant av 23 pst. for alle varer og tjenester som i dag er omfattet av merverdiavgiftssystemet, vil gi om lag samme proveny som utvalgets forslag. En slik omlegging til én felles sats vil gi betydelige forenklingsgevinster sammenlignet med utvalgets forslag til et tosattssystem. I et tosattssystem vil det fortsatt gjenstå betydelige avgrensingsproblemer mellom ordinær sats og lav sats (f.eks. matservering vs. salg av mat, aviser vs. ukeblader, overnatting med matservering inkludert mv.). Utvalget mener også at departementet bør utrede nærmere muligheten for å inkludere flere områder som i dag er utenfor merverdiavgiftssystemet.

### 13.3 Fordelingsvirkninger

#### 13.3.1 Virkning på horisontal likhet

Horisontal likhet innebærer at ulike personer med samme skatteevne betaler det samme i skatt. Flere av utvalgets forslag vil øke den horisontale likheten. Forslagene om å sette skattesatsen på eierinntekt lik maksimal marginalsatt på arbeid, fjerning av svakt begrunnede fradrag og særordninger i inntektsbeskatningen av personer, grunnlagsutvidelser i formuesskatten og utjevningen av satsforskjellene i merverdiavgiften vil særlig bidra til å øke den horisontale likheten.

Endringer i avskrivningsreglene vil øke samsvaret mellom skattemessig og reelt overskudd i bedriftene, mens den nye skatten på finansielle tjenester vil redusere skattefordelingen av finansiell sektor. Utvalgets forslag har også som formål å motvirke overskuddsflytting. Disse forslagene vil over tid øke likebehandlingen av ulike eiere, noe som også bidrar til økt horisontal likhet i skattesystemet.

#### 13.3.2 Virkning på vertikal likhet på kort sikt

Et viktig motiv for utvalgets forslag har vært å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. På lengre sikt anslås forslagene å føre til mer effektiv ressursbruk, økte investeringer og økt verdiskaping, jf. avsnitt 13.4. Over tid anslås dette å slå ut i økte inntekter for husholdningene. Blant annet reduseres marginalsakten på arbeid for de aller fleste skattytere, noe som stimulerer til økt arbeidstilbud. Det vil gi økte

arbeidsinntekter for husholdningene. Videre kan økning i investeringer gjøre arbeidskraften mer produktiv. Det kan også øke arbeidsinntektene. De langsiktige økonomiske effektene av utvalgets forslag tilsier etter utvalgets oppfatning at de kortsiktige fordelingsvirkningene ikke gir et dekkende bilde av fordelingsvirkningene over tid.

Utvalget har likevel, i tråd med mandatet, statisk beregnet hvordan forslagene slår ut for husholdninger med ulikt inntektsnivå og ulik inntektssammensetning. Beregningene av direkte skatter for personer er utført på Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell, LOTTE-Skatt. Beregningene av avgifter er utført på modellen LOTTE-Konsum. Noen av enkeltforslagene har det isolert sett vært vanskeligere å beregne effekten av enn andre. Det gjelder ikke minst fordelingseffekten av redusert selskapsskatt. Det har derfor vært en utfordring å illustrere fordelingsvirkninger av utvalgets forslag sett under ett.

Figur 13.1 viser hvordan skatter og avgifter i prosent av inntekt fordeler seg på inntektsdesiler med henholdsvis utvalgets provenynøytrale forslag og med gjeldende regler. Skatter inkluderer direkte skatter for *personer*, mens avgifter inkluderer merverdiavgiften og særavgiftene som inngår i husholdningenes konsum. Inntektsbegrepet som brukes i figuren, er ekvivalent bruttoinntekt. Begrepene inntektsdesiler og ekvivalent bruttoinntekt er nærmere forklart i boks 13.1.

Figur 13.1 illustrerer at skatt og avgift i prosent av ekvivalent bruttoinntekt stiger med inntekten fra i overkant av 25 pst. i nederste desil til nesten 45 pst. i øverste desil. Skatte- og avgiftsreglene for personer bidrar med andre ord samlet sett til en jevnere inntektsfordeling etter skatt enn før skatt. Avgiftsreglene bidrar imidlertid isolert sett til å svekke progressiviteten i det samlede skatte- og avgiftssystemet.<sup>1</sup> Dette gjelder både med gjeldende skatteregler og med utvalgets forslag. Utvalgets provenynøytrale forslag innebærer en innstramning i gjennomsnitt for alle desiler, hovedsakelig som følge av økt merverdiavgift. Skatteendringene innebærer grovt sett at perso-

<sup>1</sup> Dette skyldes delvis at beregningene tar utgangspunkt i husholdningenes bruttoinntekt. Personer med høy bruttoinntekt betaler en større andel av bruttoinntekten i skatt enn personer med lav bruttoinntekt og har dermed en mindre andel av inntekten disponibelt til forbruk. Det er inntekten etter skatt (og sparing) som kan forbrukes og belastes med avgifter. For en person med høy bruttoinntekt vil dermed avgiftene utgjøre en mindre andel av bruttoinntekten enn for en person med lav bruttoinntekt. Dersom beregningene var basert på inntekt etter skatt (disponibel inntekt), ville avgiftsbelastningen fordelt seg forholdsvis likt i de ulike inntektsgruppene.



### Boks 13.1 Begreper fra analysen av fordelingsvirkninger

#### Inntektsdesil

Alle personer rangeres først etter hvor høy inntekt de har. Deretter deles de opp i ti like store grupper. Disse gruppene kalles inntektsdesiler. Personene som inngår i en desil, utgjør alltid 10 pst. av alle personer i populasjonen og har en inntekt innenfor et bestemt inntektsintervall.

#### Ekvivalent bruttoinntekt

Denne inntekten er husholdningens bruttoinntekt korrigert for ulikheter i husholdningsstørrelse og sammensetning. Inntekten korrigeres ved hjelp av forbruksvekter for å kunne sammenligne velferdsnivået til store og små husholdninger. Disse vektene skal både ta hensyn til at store husholdninger trenger høyere samlet inntekt for å ha tilsvarende levestandard, og det at store husholdninger vil ha stordriftsfordeler for flere goder (f.eks. bavgifter eller elektrisitetstakster). Den ekvivalente bruttoinntekten er den samme for alle personer i samme husholdning. Det finnes ulike skalaer for å justere inntekten til personer som inngår i en større husholdning. I utvalgets beregninger er den såkalte kvadratrotskalaen benyttet, det vil si at det enkelte husholdningsmedlemmet får tilordnet en inntekt lik samlet husholdningsinntekt dividert med kvadratrotten av antall personer i hus-

holdningen. Den ekvivalente bruttoinntekten kan tolkes som den bruttoinntekten en enslig person uten barn måtte hatt for å ha de samme forbruksmulighetene.

Tabell 13.3 viser anslåtte øvre grenser for ekvivalent bruttoinntekt i desilfordelingen for 2015. Disse inntektsgrensene er lagt til grunn i alle figurene og tabellene med desilfordeling i dette kapitlet.

Tabell 13.3 Anslåtte grenser for ekvivalent bruttoinntekt i desilfordelingen for 2015. Kroner

Desil	Øvre grense
1 .....	153 500
2 .....	208 400
3 .....	252 200
4 .....	291 100
5 .....	328 500
6 .....	367 800
7 .....	415 200
8 .....	480 600
9 .....	594 500
10 .....	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

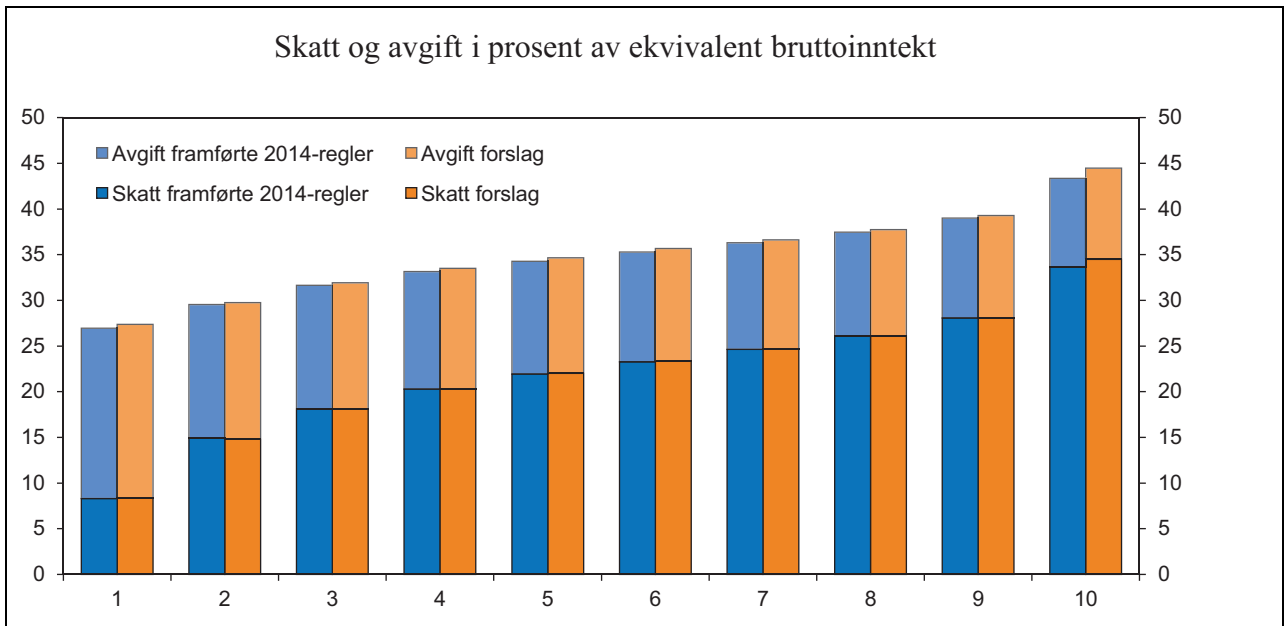
nene i desil 1–9 i gjennomsnitt vil betale om lag like mye av sin inntekt i (direkte) skatt sammenlignet med gjeldende regler. Personene i desil 10 anslås imidlertid å betale betydelig mer i (direkte) skatt i gjennomsnitt med utvalgets forslag. Det skyldes økt skatt på eierinntekter.

De ulike elementene i utvalgets forslag vil påvirke gjennomsnittsskatten på forskjellig måte. Tabell 13.4 viser hvordan forslagene til henholdsvis økt skatt på eierinntekt, øvrige endringer i inntektsbeskatningen, formueskatt og merverdiavgift isolert virker inn på gjennomsnittsskatten (differansen mellom stolpene i figur 13.1) for de ulike inntektsdesilene.

I figur 13.1 og tabell 13.4 er det kun tatt hensyn til endringer i inntekts- og formuesbeskatningen av personer samt omleggingen av merverdiavgiften. Det betyr at det ikke er tatt hensyn til fordelingsvirkningene av lettelsene i selskapsskatten og den nye avgiften på finansielle tjenester.

Det har heller ikke vært mulig å ta hensyn til effektene av skatt på utleie av egen bolig eller skatt på lån til aksjonær. En netto skattelettelse på om lag 8–9 mrd. kroner er dermed ikke medregnet. Beregningen er statisk, det vil si at det ikke er tatt hensyn til at bedrifter og husholdninger vil endre atferd. Figur 13.1 og tabell 13.4 illustrerer dermed kun de kortsiktige fordelingsvirkningene av forslaget til endringer i direkte skatt for personer og forslaget til omlegging av merverdiavgiften.

Som tabell 13.4 viser, gir endringene i merverdiavgiften omtrent samme skjerpelse for alle inntektsgrupper når en beregner avgiftsendringen som andel av inntekt. Endringene i direkte skatt innebærer samlet sett om lag uendret skatt i gjennomsnitt for personer i desil 1–9, mens personene i desil 10 i gjennomsnitt anslås å betale betydelig mer i skatt.



Figur 13.1 Skatter og avgifter<sup>1</sup> i prosent av ekvivalent bruttoinntekt<sup>2</sup>, fordelt på desiler etter ekvivalent bruttoinntekt, med provenynøytralt forslag og med framførte 2014-regler

<sup>1</sup> Skatter inkluderer direkte skatter for personer. Det betyr at andre skatter, som selskapskatt, arbeidsgiveravgift mv., ikke er inkludert. Figuren gir derfor ikke et helt dekkende bilde. For deltakere i deltakerlignede selskap er alle direkte skatter medregnet, inklusiv skatten på overskuddsandelen. Avgifter inkluderer merverdiavgiften og særavgiftene som inngår i husholdningenes konsum.

<sup>2</sup> Bruttoinntekt er lik summen av skattepliktige inntekter som inngår i alminnelig inntekt, og ulike skattefrie ytelser. De skattepliktige inntektene omfatter lønn, pensjon, næringsinntekt og kapitalinntekt. Tillegg i alminnelig inntekt fra deltakerlignet selskap (KS, ANS mv.) og renter av lån til selskap som skal ekstrabeskattes, holdes utenfor for å unngå dobbelttelling av inntekt. De skattefrie ytelsene omfatter en rekke ytelser, blant annet barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte og sosialhjelp.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og utvalget.

Tabell 13.4 Endring i skatter og avgifter i prosent av ekvivalent bruttoinntekt, fordelt på desiler etter ekvivalent bruttoinntekt. Ulike deler av utvalgets provenynøytrale forslag sammenlignet med framførte 2014-regler

Desil	Samlet endring	Herav			
		Økt skatt på eierinntekt	Øvrige endringer i inntektsbeskatningen	Formuesskatt	Merverdiavgift
1	0,4	0,0	0,0	0,1	0,4
2	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,3
3	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,3
4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3
5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3
6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3
7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,3
8	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,3
9	0,3	0,1	-0,2	0,0	0,3
10	1,1	1,5	-0,6	-0,1	0,3

Kilder: Statistisk sentralbyrå og utvalget.

**Boks 13.2 Eksempel på skatteendring for en lønnstaker med ulik størrelse på inntektsfradragene**

Tabell 13.5 viser endring i inntektsskatt for en person med 500 000 kroner i lønnsinntekt som har ulik størrelse på inntektsfradragene. I eksempel 1 har skattyteren kun minstefradrag. I eksempel 2 har skattyteren i tillegg et rentefradrag på 50 000 kroner. I eksempel 3 har skattyte-

ren også et reisefradrag på 20 000 kroner, som foreslås fjernet. Som det framgår av tabellen, vil en skattyter med kun minstefradrag isolert sett komme bedre ut sammenlignet med en skattyter som i tillegg har rentefradrag og reisefradrag.

Tabell 13.5 Eksempler på endring i skatt for en person med 500 000 kroner i lønnsinntekt og ulik størrelse på inntektsfradragene. Provenynøytralt forslag sammenlignet med framførte 2014-regler. Kroner

	Eksempel 1	Eksempel 2	Eksempel 3
Lønnsinntekt .....	500 000	500 000	500 000
Minstefradrag .....	86 927	86 927	86 927
Rentefradrag .....		50 000	50 000
Reisefradrag .....			20 000
Skatt på alminnelig inntekt med 2014-regler .....	97 939	84 439	79 039
Trygdeavgift med 2014-regler .....	41 000	41 000	41 000
Skatt på alminnelig inntekt med forslag .....	72 547	62 547	62 547
Skatt på personinntekt og trygdeavgift med forslag ..	60 620	60 620	60 620
Endring i skatt .....	-5 772	-2 272	3 128
Endring i skatt (i pst. av lønnsinntekt) .....	-1,2	-0,5	0,6

Kilde: Utvalget.

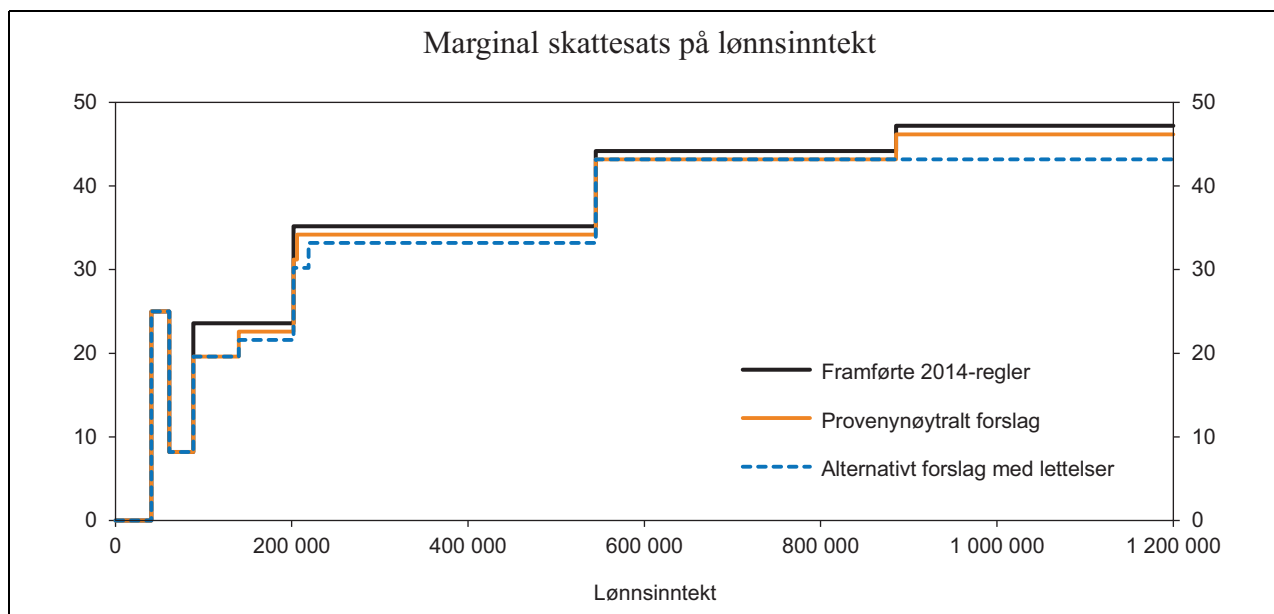
Det er den økte skatten på eierinntekter som er årsaken til at øverste inntektsdesil får en betydelig innstramming. Beregningene er basert på uendrede eierinntekter. Nivået på eierinntektene etter omleggingen er usikkert. Dels kan de i en periode reduseres som følge av tilpasninger, jf. avsnitt 13.2.4, og dels kan de tenkes å øke som følge av redusert selskapsskattesats. Den førstnevnte effekten kan bidra til at øverste inntektsdesil får en mindre skatteøkning, men også lavere inntekt, de første årene enn det som framgår av tabell 13.4. Den sistnevnte effekten er nærmere drøftet i neste avsnitt.

Utvalgets forslag til øvrige endringer i inntektsbeskatningen av personer innebærer en omlegging fra skatt på alminnelig inntekt til skatt på personinntekt, men med lavere samlede skattesatser enn i dag. Dette medfører at særlig kapitalinntekter utenom eierinntekter får lavere skatt, men også skatten på lønn reduseres. Utvalget

foreslår i tillegg å fjerne mange fradrag og særregler i inntektsbeskatningen. Samlet sett gir disse endringene om lag uendret eller redusert inntektsskatt i gjennomsnitt for alle inntektsdesiler, jf. tabell 13.4. Øverste inntektsdesil får en betydelig lettelse ettersom disse personene i gjennomsnitt har store positive kapitalinntekter (ekskl. eierinntekt som er skilt ut som et eget grunnlag).

Effekten for den enkelte skattyter vil avhenge av sammensetningen av inntekter og fradrag. Personer med store fradrag, herunder rentefradrag, vil isolert sett komme dårligere ut. Når det gjelder rentefradraget, skyldes det at fradragsverdien blir redusert fra 27 til 20 pst., mens mange andre fradrag som reisefradrag mv. fjernes helt. Dette vises med et eksempel i boks 13.2.

Figur 13.2 viser hvordan endringene i personinntektsbeskatningen påvirker marginalskatten på lønn eksklusiv arbeidsgiveravgift. I figuren er både utvalgets provenynøytrale forslag og forslaget



Figur 13.2 Marginal skattesats på lønnsinntekt eksklusiv arbeidsgiveravgift for en person med kun lønnsinntekt og standardfradrag med hhv. provenynøytralt forslag, alternativt forslag med lettelsers og framførte 2014-regler. Prosent

Kilde: Utvalget.

med lettelsers tegnet inn. Figuren viser virkningen for en enslig lønnstaker som kun har lønn og standardfradrag. Gitt disse forutsetningene vil utvalgets forslag gi redusert marginalsatt på lønn for alle inntekter over om lag 90 000 kroner og uendret marginalsatt for lønnsinntekter under dette. For personer som har fradrag utover standardfradrag, kan imidlertid forslaget gi økt marginalsatt. Med utvalgets provenynøytrale forslag anslås det at om lag 70 pst. av alle personer får redusert marginalsatt på lønn, mens om lag 18 pst. får økt marginalsatt, jf. omtalen av virkninger på arbeidstilbudet i avsnitt 13.4.2. I alternativet med skattelettelsers har utvalget prioritert å redusere marginalsatten ytterligere.

Tabell 13.6 illustrerer de isolerte fordelingsvirkningene av endringer i direkte skatt med utvalgets provenynøytrale forslag. Tabellen skiller seg fra tabell 13.4 ved at merverdiavgiften ikke er medregnet og at personene rangeres etter bruttoinntekt istedenfor ekvivalent bruttoinntekt. Det er videre tatt utgangspunkt i bruttoinntektsgrupper istedenfor desiler for å tydeliggjøre effekten av skatteendringene for dem med aller høyest bruttoinntekt. Tabellen indikerer at personer med en bruttoinntekt på over 3 mill. kroner isolert sett kan få en gjennomsnittlig skjerpelse på om lag 235 000 kroner, eller om lag 4,2 pst. av bruttoinntekten, med det provenynøytrale forslaget. Dette skyldes at økt skatt på eierinntekter mer enn oppveier lettelsene i formuessatt og øvrig inntektssatt for

denne gruppen. Utvalget drøfter i neste avsnitt betydningen av lettelsene i selskapssatten.

#### Betydningen av lettelsene i selskapssatten

En svakhet ved beregningene ovenfor er at en sentral del av utvalgets forslag, nemlig skattelettelsen for selskap, ikke er tatt hensyn til. Denne skattelettelsen vil ikke komme til syne direkte i selvangivelsen til den enkelte personlige skattyter fordi det er selskapene som formelt sett betaler skatten. Lettelsen vil likevel, før eller senere, tilfalle enkeltpersoner, for eksempel ved at overskuddet til eierne øker (økt utbytte eller økt tilbakeholdt overskudd) eller ved at selskapet lønner arbeidskraften bedre.

I enkelte situasjoner vil selskapsskattelettelsen åpenbart komme eierne til gode. Dette gjelder i første rekke når eier arbeider i sitt eget selskap og det ikke er andre eiere eller ansatte involvert. Det vil da ha liten betydning om det er eieren selv eller selskapet som formelt betaler skatten. Siden det med 2014-regler kan være skattemessig gunstig å ta ut deler av arbeidsavkastningen som eierinntekt, vil det være summen av selskapssatt og skatt på eierinntekt som har betydning.

I boks 13.3 er det gitt et eksempel på hvordan utvalgets forslag slår ut for en eier som arbeider i sitt eget selskap. Boksen illustrerer at skatteskjerpelsen overdrives for slike eierinntekter i standardberegninger, f.eks. i tabellene 13.4 og 13.6.

Tabell 13.6 Endring i skatt med forslag til endringer i direkte skatt for personer<sup>1</sup>. Gjennomsnittlig endring i skatt med provenynøytralt forslag i ulike intervaller for bruttoinntekt sammenlignet med framførte 2014-regler. Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt	Antall personer	Gjennomsnittlig bruttoinntekt	Gjennomsnittlig endring i skatt	Endring i pst. av bruttoinntekt
0–150 000 . . . . .	551 100	65 300	100	0,1
150 000–200 000 . . . . .	256 900	177 800	-700	-0,4
200 000–250 000 . . . . .	334 700	224 800	-2 200	-1,0
250 000–300 000 . . . . .	357 100	275 500	-2 000	-0,7
300 000–350 000 . . . . .	369 000	324 700	-1 500	-0,5
350 000–400 000 . . . . .	356 400	375 300	-800	-0,2
400 000–450 000 . . . . .	350 900	424 700	-200	0,0
450 000–500 000 . . . . .	321 700	474 500	200	0,0
500 000–600 000 . . . . .	487 000	546 300	500	0,1
600 000–750 000 . . . . .	370 100	664 700	700	0,1
750 000–1 mill. . . . .	245 300	853 500	1 200	0,1
1–2 mill. . . . .	171 000	1 286 700	4 600	0,4
2–3 mill. . . . .	17 300	2 381 100	32 900	1,4
Over 3 mill. . . . .	11 100	5 597 900	234 700	4,2

<sup>1</sup> Inkluderer økt skatt på eierinntekt, øvrige endringer i inntektsbeskatningen av personer og endringer i formuesskatten.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I situasjoner der eierinntekten reflekterer kapitalavkastning og selskapet består av mange eiere og ansatte, vil det være mindre åpenbart hvordan selskapsskattelettelsene skal tas hensyn til. Det er ikke sikkert at den aktuelle eierinntekten faktisk er blitt gjenstand for 27 pst. selskapsskatt. Selskapet kan f.eks. drive virksomhet i utlandet og derfor være skattepliktig til et annet land enn Norge, eller eierinntekten kan stamme fra overskudd som er blitt skattlagt med en lavere effektiv sats som følge av overskuddsflytting. I så tilfelle vil ikke en lavere selskapsskattesats i Norge øke slike eierinntekter. Videre pekte utvalget i kapittel 3 på at det i en liten, åpen økonomi med perfekt kapitalmobilitet er vanlig å anta at selskapsskatten i stor grad bæres av lønnstakerne. Det henger sammen med at lavere selskapsskatt vil slå ut i økte investeringer. Når kapitalbeholdningen blir større, vil normalt arbeidskraften blir mer produktiv og lønningene stige. En betydelig del av lettelsene i selskapsskatten kan dermed på lang sikt tilfalle lønnstakerne. Utvalget kommer nærmere tilbake til dette i avsnitt 13.4.

Det er krevende å ta hensyn til disse momentene i fordelingsanalysen. Utvalget har imidlertid forsøkt å beregne hvordan selskapsskattelettelsen påvirker eiernes inntekt etter skatt dersom selskapsskattelettelsen slår fullt ut i økt overskudd i

selskapene. Dette kan være en tilnærming til situasjonen på kort sikt fordi en må anta at det vil ta noe tid før selskapsskattelettelsen gir økte investeringer, og at det derfor vil ta noe tid før lettelsen påvirker lønninger eller andre priser.

Tabell 13.8 viser en variant av tabell 13.4 der effekten av selskapsskatten er innarbeidet i tråd med de ovennevnte antagelsene. For enkelthets skyld antas det at eierinntekter fra norske aksjer har vært gjenstand for 27 pst. selskapsskatt. Det er imidlertid kun beregnet virkningen av at årets eierinntekt til personlige aksjonærer blir gjenstand for mindre selskapsskatt før utdeling/realisasjon. Det legges dermed til grunn at *en like stor del* av overskuddet blir fordelt til personlige eiere som tidligere. Det betyr at når selskapsskatten reduseres fra 27 til 20 pst., vil både eierinntekten og skjermingsfradraget øke med om lag 9,6 pst.<sup>2</sup> Med andre ord økes både skjermingen og uskjemingen

<sup>2</sup> Overskuddet etter selskapsskatt øker med faktoren  $(1-0,2)/(1-0,27) \approx 1,096$ . Hvis delen som fordeles til personlige eiere holdes uendret, vil også eierinntekten øke med denne faktoren. Skjermingsfradraget vil øke fordi redusert selskapsskattesats øker skjermingsrenten. Forholdet mellom ny og gammel skjermingsrente er  $(SR(1-0,2))/(SR(1-0,27)) \approx 1,096$  hvis S er lik skjermingsgrunnlaget og R er lik risikofri rente før skatt.

**Boks 13.3 Eksempel på skatteendring for eier som arbeider i sitt eget selskap**

Eieren tjener 3 mill. kroner i året før skatt. Det antas at det ikke er andre eiere eller ansatte og at selskapet ikke driver annen virksomhet. Skjermingsgrunnlaget er derfor lik null. Eieren har kun standardfradrag. Eieren fordeler inntekten mellom lønn og eierinntekt ut fra hva som er skattemessig lønnsomt.

Med framførte 2014-regler vil det si at eieren tar ut inntekten som lønn inntil lønnsinntekten overstiger trinn 1 i toppskatten (dvs. 621 621 kroner før arbeidsgiveravgift). Med utvalgets forslag legges det til grunn at hele inntekten tas ut som lønn fordi det ikke lenger er noe å tjene på skifte fra lønn til eierinntekt.<sup>1</sup> Med disse forutsetningene vil eieren få en skatteskjerpelse på om lag 130 000 kroner med utvalgets forslag når selskapsskatten tas med i betraktning, jf. tabell 13.7.

Standardberegninger av fordelingsvirkninger, for eksempel beregningen i tabellene 13.4 og 13.6, forutsetter uendret nivå på eierinntek-

ten og uendret sammensetning av lønn/eierinntekt. Slike beregninger vil ikke gi et godt bilde av virkningene for eiere som arbeider i sitt eget selskap fordi det ses bort fra selskapsskatteletelsen. Hvis nivået på både eierinntekten og lønnen holdes uendret i eksemplet nedenfor, vil eieren få en skatteskjerpelse på personlig hånd på om lag 237 000 kroner, og ikke 130 000 kroner som er den reelle skjerpelsen når selskapsskatten tas med i betraktning og eieren tar ut inntekten som lønn. For eiere som arbeider i sitt eget selskap, vil derfor skatteskjerpelsen overdrives i standardberegninger.

<sup>1</sup> Skattesatsen på eierinntekt måtte vært 41,0625 for at dette skulle vært helt presist. Ettersom utvalget foreslår en avrundet skattesats på eierinntekt på 41 pst., vil det fremdeles være en marginal skattefordel forbundet med å ta ut inntekt som eierinntekt hvis skattyter har en personinntekt som overstiger innslagspunktet for dagens trinn 2 i toppskatten (trinn 4 i utvalgets forslag til ny skatt på personinntekt). Dette er det sett bort fra i beregningen.

Tabell 13.7 Eksempel på skatteendring for eier med kun standardfradrag som arbeider i sitt eget selskap. Provenynøytralt forslag med sammenlignet med framførte 2014-regler. Kroner

	Framførte 2014-regler	Forslag
Inntekt før skatt. ....	3 000 000	3 000 000
Lønn (før arbeidsgiveravgift).....	621 621	3 000 000
Overskudd før skatt .....	2 378 379	0
Selskapsskatt.....	642 162	0
Utdeling til eier .....	1 736 217	0
Skatt på eierinntekt.....	468 779	0
Skatt på lønn .....	154 710	1 101 291
Arbeidsgiveravgift.....	76 817	370 727
Samlet skatt.....	1 342 468	1 472 018
Gjennomsnittsskatt (pst. av inntekt før skatt) .....	44,7	49,1
Marginalskatt (pst. av inntekt før skatt).....	46,7	52,8

Kilde: Utvalget.

eierinntekt med 9,6 pst. i beregningen. Delen som skjermes, regnes som en skattelettelse i sin helhet for eier. Av den uskjermede delen regnes 59 pst. som en skattelettelse fordi den resterende delen tas inn som skatt på eierinntekt (41 pst.).

Eierinntekter fra deltakerlignede selskap og utenlandske aksjer holdes utenfor økningen fordi satsreduksjonen for deltakere allerede er medregnet i tabell 13.4 og utenlandske aksjeselskap ikke skattlegges med norsk selskapsskattesats.

Tabell 13.8 Endring i skatt og avgift i prosent av ekvivalent bruttoinntekt, fordelt på desiler etter ekvivalent bruttoinntekt. Effekt av redusert selskapsskatt (skjønnsmessig beregnet) og andre deler av utvalgets provenynøytrale forslag sammenlignet med framførte 2014-regler

Desil	Samlet endring	Herav				
		Økt skatt på eierinntekt	Øvrige endringer i inntektsbeskatningen	Formues-skatt	Merverdi-avgift	Effekt av redusert selskapsskatt
1	0,4	0,0	0,0	0,1	0,4	0,0
2	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,3	0,0
3	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,0
4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0
8	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,3	0,0
9	0,2	0,1	-0,2	0,0	0,3	-0,1
10	0,5	1,5	-0,6	-0,1	0,3	-0,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og utvalget.

Beregnet på denne måten illustrerer tabell 13.8 at den økte skatten på eierinntekt delvis blir motsvart av lavere selskapsskatt for øverste inntektsdesil. For de øvrige desilene har selskapsskatten liten direkte betydning på kort sikt.

Både redusert selskapsskatt og økt skatt på eierinntekt vil på lengre sikt ha andre fordelingsvirkninger enn det som framgår av tabell 13.8. De langsiktige fordelingsvirkningene er som nevnt både usikre og svært krevende å anslå. I tabell 13.8 er det forutsatt at endringene ikke påvirker hvor mye av overskuddet etter selskapsskatt som blir delt ut eller realisert som gevinst. Det tilbakeholdte overskuddet vil imidlertid før eller siden tilfalle eierne, enten ved fremtidige utdelinger av utbytte eller ved fremtidig realisasjon av gevinst. En del av dette vil tilfalle norske personlige eiere. Eierinntekter som skjerms på et senere tidspunkt ved utdeling/realisasjon, vil skattlegges lavere enn før som følge av redusert selskapsskatt. Imidlertid øker den samlede beskatningen av uskjermet eierinntekt fra 46,7 til 52,8 pst. Hvor mye av det tilbakeholdte overskuddet som skjerms ved utdeling/realisasjon, vil dermed ha stor betydning for den langsiktige fordelingsvirkningen av at både selskapsskatten reduseres og skatten på eierinntekter økes.

I vurderingen av fordelingsvirkningene av selskapsskatten på lengre sikt bør det videre tas med i betraktning at lettelsene i selskapsskatten vil ha realøkonomiske virkninger. Lavere kapitalkostnad for investeringer som finansieres med egenkapital,

kan slå ut i økte investeringer og økte lønninger, som tidligere nevnt. Ettersom pensjonene delvis reguleres i takt med lønnsutviklingen, vil også inntektene til dagens pensjonister kunne øke. Lettelsene i selskapsskatten vil dermed over tid kunne slå ut i økte inntekter for mange skattytere, ikke bare de som har direkte tilknytning til selskapene. Det vil igjen påvirke inntektsfordelingen.

Det har vært for krevende å ta hensyn til alle de nevnte langsiktige effektene i analysen av fordelingsvirkninger. Slike effekter er imidlertid medregnet i utvalgets drøfting av langsiktige økonomiske virkninger, jf. avsnitt 13.4.

#### *Virkning på omfordeling i alternativ med skattelettelser*

De kortsiktige fordelingsvirkningene av utvalgets alternative forslag med skattelettelser er vist i tabellene 13.9 og 13.10 (tilsvarer hhv. tabell 13.4 og 13.6 med provenynøytralt forslag). Sammenlignet med det provenynøytrale forslaget reduseres skatten for alle inntektsgrupper. Særlig gjelder dette dem med høyest inntekter. Det skyldes både lavere skattesats i øverste trinn i den nye skatten på personinntekt og lavere eierinntektsskatt enn i det provenynøytrale forslaget. Personer med en bruttoinntekt på over 3 mill. kroner anslås likevel å få en gjennomsnittlig skjerpelse på om lag 86 000 kroner, eller om lag 1,5 pst. av bruttoinntekten, sammenlignet med framførte 2014-regler.

Tabell 13.9 Endring i skatter og avgifter i prosent av ekvivalent bruttoinntekt, fordelt på desiler etter ekvivalent bruttoinntekt. Ulike deler av utvalgets alternative forslag med skattelettelser sammenlignet med framførte 2014-regler

Desil	Samlet endring	Herav			
		Økt skatt på eierinntekt	Øvrige endringer i inntektsbeskatningen	Formuesskatt	Merverdiavgift
1	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,4
2	-0,3	0,0	-0,7	0,0	0,3
3	-0,3	0,0	-0,7	0,0	0,3
4	-0,3	0,0	-0,7	0,0	0,3
5	-0,3	0,0	-0,6	0,0	0,3
6	-0,3	0,0	-0,7	0,0	0,3
7	-0,4	0,0	-0,7	0,0	0,3
8	-0,4	0,1	-0,8	0,0	0,3
9	-0,4	0,1	-0,9	0,0	0,3
10	-0,2	1,1	-1,5	-0,1	0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå og utvalget.

Tabell 13.10 Endring i skatt med forslag til endringer i direkte skatt for personer<sup>1</sup>. Gjennomsnittlig endring i skatt i alternativ med skattelettelser i ulike intervaller for bruttoinntekt sammenlignet med framførte 2014-regler. Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt	Antall personer	Gjennomsnittlig bruttoinntekt	Gjennomsnittlig endring i skatt	Endring i pst. av bruttoinntekt
0–150 000 .....	551 100	65 300	0	0,1
150 000–200 000.....	256 900	177 800	-900	-0,5
200 000–250 000.....	334 700	224 800	-3 100	-1,4
250 000–300 000.....	357 100	275 500	-3 500	-1,3
300 000–350 000.....	369 000	324 700	-3 600	-1,1
350 000–400 000.....	356 400	375 300	-3 400	-0,9
400 000–450 000.....	350 900	424 700	-3 200	-0,8
450 000–500 000.....	321 700	474 500	-3 400	-0,7
500 000–600 000.....	487 000	546 300	-3 700	-0,7
600 000–750 000.....	370 100	664 700	-3 800	-0,6
750 000–1 mill. ....	245 300	853 500	-4 000	-0,5
1–2 mill. ....	171 000	1 286 700	-11 400	-0,9
2–3 mill. ....	17 300	2 381 100	-15 100	-0,6
Over 3 mill. ....	11 100	5 597 900	86 000	1,5

<sup>1</sup> Inkluderer økt skatt på eierinntekt, øvrige endringer i inntektsbeskatningen av personer og endringer i formuesskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Betraktningene ovenfor om betydningen av lettelsene i selskapsskatten vil også være relevante for alternativet med lettelser.



## 13.4 Langsiktige økonomiske virkninger

### 13.4.1 Langsiktige økonomiske virkninger ved ulike skatteendringer

I avsnitt 13.2 og 13.3 er i hovedsak de umiddelbare (statiske) effektene av utvalgets forslag på skatteinntektene analysert. De fleste skatteendringer vil påvirke skattyternes tilpasning. I tillegg til kortsiktige (umiddelbare) tilpasninger til endringer i skatte- og avgiftsreglene vil en forvente at skatteendringer også påvirker skattyternes langsiktige tilpasning, blant annet med hensyn til investeringer, sparing, konsum og arbeidstilbud. De langsiktige tilpasningene omtales gjerne som dynamiske virkninger eller atferdsvirkninger.

Formålet med flere av utvalgets forslag er å påvirke atferden i økonomien. Samlet sett antas det at forskyvningen av skattebyrden fra selskapskatt og skatt på arbeid til skatt på fast eiendom og konsum vil virke positivt på økonomiens vekstevne. Det henger sammen med at utvalgets forslag medfører at det i større grad legges vekt på skatter som har lave samfunnsøkonomiske kostnader. Flere av utvalgets forslag innebærer videre at skattegrunnlagene utvides og at satsene settes ned. Siden kostnadene ved å innkreve de fleste skatter stiger mer enn proporsjonalt med skattesatsen, vil bredere og riktigere grunnlag og lavere satser redusere de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. Utvalgets forslag innebærer også at det legges større vekt på mer nøytrale skatter, blant annet gjennom omlegging fra den kildebaserte selskapskatten til den residensbaserte og mer investeringsnøytrale eierbeskatningen.

I dette avsnittet vil utvalget se på mer langsiktige effekter som skatteendringene kan få på offentlige finanser. Dette inkluderer både realøkonomiske virkninger (som endret arbeidstilbud, endret investeringsnivå, endret sparing og endret konsum) og tilpasningseffekter som for eksempel endringer i multinasjonale selskaps tilpasning til skattesystemet, inntektsskifting og lignende.

Endringer i skatter og avgifter vil endre økonomiske rammebetingelser som for eksempel reallønnen, konsumentprisene og avkastningen på sparingen. Disse endringene vil påvirke de valg som bedrifter og personer gjør. Slike atferdsrespons er for eksempel endret arbeidstilbud, konsum eller sparing, utbyttepolitikk, allokering av investeringer, bedrifters organisasjonsform og lokalisering, samt utdannings- og yrkesvalg og husholdningens sammensetning. Langsiktige

effekter og verktøy for å måle dette er kort beskrevet i boks 13.4.

I det videre har utvalget særlig konsentrert seg om å analysere den isolerte effekten av å redusere selskapskatten. I avsnitt 13.4.2 vurderes partielle beregninger av enkelte makroøkonomiske effekter. I avsnitt 13.4.3 ser utvalget på en enkel, generell likevektsmodell, basert på en såkalt livsløpsmodell. Utvalget har i avsnitt 13.4.4 også sett hen til en studie som har benyttet en større numerisk generell likevektsmodell, MSG, for å analysere virkningen av reduksjoner i selskapskatten. Avsnitt 13.4.5 oppsummerer utvalgets vurderinger av virkningene av skatteforslagene.

### 13.4.2 Partielle virkninger på skattegrunnlaget

Selskapskatten kan påvirke selskapenes tilpasninger på mange måter og vil videre innvirke på både eiere (gjennom utbytte og gevinst), arbeidstakere (gjennom lønnsbetingelser) og kunder og leverandører (gjennom produktprisene). Det er gjennomført flere studier av hvordan endringer i skattereglene kan påvirke selskapenes atferd og dermed skattegrunnlaget. De Mooij og Ederveen (2008) sammenfatter relevante studier med anslag på hvordan endringer i ulike skatteparametere påvirker selskapenes tilpasninger og derigjennom skattegrunnlaget og skatteinntektene. I denne metastudien ser forfatterne på hvordan endringer i selskapskatten påvirker

- omfanget og lokalisering av investeringer
- valg av organisasjonsform
- valg av finansieringskilde
- overskuddsflytting

De Mooij og Ederveen tar utgangspunkt i resultatene fra et stort antall empiriske studier som analyserer selskapskattens virkning på ulike beslutninger, og sammenligner disse for å beregne virkningen på skattegrunnlaget. Det er blant annet utført regresjoner for å beregne virkningen av skatteendringer på investeringene, både nivå (intensiv margin) og lokalisering (ekstensiv margin). Anslagene er gitt i form av *semielastisiteter* som beskriver hvor mye selskapskattegrunnlaget endres i prosent som følge av en endring på ett prosentpoeng i den relevante skattesatsen. Anslagene er gjengitt i tabell 13.11.

Det svenske finansdepartementet publiserer årlig et dokument som beskriver deres metoder for beregning av finansielle effekter ved endringer i skatte- og avgiftsreglene. I «Beräkningskonventioner 2015» beskrives blant annet en metode for å

### Boks 13.4 Langsiktige virkninger og modellverktøy

Ulike skatter påvirker adferd ulikt. De langsiktige effektene vil derfor variere avhengig av hvordan skatteendringene påvirker skattegrunnlagene:

- *Skatt på arbeid* kan påvirke arbeidstilbudet på mange måter. Skatten kan påvirke den enkeltes arbeidsinnsats i form av arbeidstid eller beslutningen om å arbeide eller ikke, for eksempel beslutningen om å gå av med tidlig pensjon eller å være hjemme med små barn. Skatt på arbeid kan også påvirke innsatsen (arbeidsproduktivitet) og utdanningsvalg.
- *Skatt på sparing* kan ha ulike effekter avhengig av hvordan blant annet skatten utformes. En skatt på sparing kan gjelde både selve sparebeløpet, avkastningen på denne sparingen og den akkumulerte sparingen (formue). Generelt vil en skatt på sparing påvirke beslutningen om å spare til senere konsum eller å konsumere nå. Den vil påvirke individenes valg med hensyn til hvor mye de vil spare, når i livsløpet de foretar sparingen og hvor mye risiko de tar gjennom sine spareplasseringer. Dessuten kan skatt påvirke hvordan sparingen allokeres på ulike formuesobjekter. Skatt på sparing påvirker også insentivene til å arbeide (i og med at sparingen kommer fra arbeidsinntekt).
- *Skatt på selskapsoverskudd* kan påvirke selskaps tilpasninger som organisering av virksomheten, finansiering med gjeld eller egenkapital, overskuddsflytting, investeringer på den *intensive marginen*, dvs. hvor mye en skal investere i et land gitt at man allerede har besluttet å investere der og investeringer på den *ekstensive marginen*, dvs. om man skal investere i et land eller ikke.

Samtidig vil skatteendringer og eventuelle atferdsendringer som følger, ha konsekvenser for andre deler av økonomien. For eksempel vil en reduksjon i selskapsskatten gi bedriftene høyere overskudd etter skatt, noe som kan kanaliseres til økonomien for eksempel gjennom høyere avkastning for investorer (som enten kan tas som utbytte eller beholdes i bedriften),

høyere lønninger til de ansatte og lavere priser på produktene. Dette kan gi økning i konsum, sparing og investeringer samt økt eksport. Dette kan videre gi økte skatteinntekter fra de andre skattegrunnlagene (inntekt, sparing, konsum) som i noen grad motvirker reduserte skatteinntekter som følge av lavere selskapsskattesats.

Det finnes ulike metoder for å analysere de langsiktige eller dynamiske effektene av endringer i skatter og avgifter:

- *Mikroøkonomiske analyser* av konsekvensene av skatte- og avgiftsendringer tar utgangspunkt i tilgjengelig informasjon om det enkelte individ, husholdning eller bedrift (mikronivå). Mikroøkonomiske analyser kan grovt deles opp i analyser med og uten atferd. Beregningene kan basere seg på omfattende mikrosimuleringsmodeller som inneholder informasjon om et stort utvalg enkeltindivider eller enkeltbedrifter. I andre tilfeller tar man utgangspunkt i enklere beregningsmodeller med mer aggregert statistikk.
- *Makroøkonomiske modeller* forsøker å systematisere informasjon på en slik måte at man kan simulere hvordan politikktiltak kan påvirke økonomien samlet sett. Enkeltendringer i skatter og avgifter vil hver for seg ofte være så små at virkningen på økonomien som helhet er ubetydelig. For eksempel vil relativt små endringer i enkeltfradrag i liten grad påvirke økonomien samlet sett. Større skatteendringer og -reformer vil derimot kunne gi tilbakevirkninger via arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet og ulike produktmarkeder som har en vesentlig effekt på veksten i økonomien. Slike virkninger kan i noen tilfeller analyseres ved bruk av makroøkonomiske modeller. Modellene representerer nødvendigvis en svært forenklet versjon av virkeligheten hvor det er gjort mange forenklingende forutsetninger om hvordan økonomien virker. Makroøkonomiske modeller kan være et nyttig verktøy for å bidra til en mer helhetlig analyse av ulike politikktiltak.

beregne langsiktig finansiell effekt av endringer i selskapsskatten. Denne metoden tar også utgangspunkt i anslagene fra De Mooij og Ederveen (2008). Det svenske finansdepartementet

har imidlertid tilpasset anslagene på de ulike elastisitetene til svenske forhold. I tabell 13.11 gjengis også svenske anslag på virkningen på selskapsskattegrunnlaget ved endringer i skattesatser.

Tabell 13.11 Anslåtte semielastisiteter<sup>1</sup> på selskapsskattegrunnlaget for ulike beslutninger

Beslutningsvariabel	Relevant skattesats	Semielastisiteter	
		De Mooij og Ederveen	Sverige
1. Investering – nivå (intensiv margin)	Effektiv marginal skatt (EMTR)	-0,4	-0,49
2. Investering – lokalisering (ekstensiv margin)	Effektiv gjennomsnittsskatt (EATR)	-0,65	-0,80
3. Finansiering	Formell skattesats	-0,15	-0,16
4. Overskuddsflytting	Formell skattesats	-1,2	-0,4
Sum (økning i skattegrunnlag) <sup>2</sup>		-2,4	-1,85

<sup>1</sup> *Semielastisitetene* beskriver hvor mye selskapsskattegrunnlaget endres i prosent som følge av en endring på ett prosentpoeng i den relevante skattesatsen.

<sup>2</sup> Summering forutsetter at en reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentpoeng reduserer både EATR og EMTR med 1 prosentpoeng. I Beräkningskonventioner 2015 kommer det svenske finansdepartementet fram til en virkning på -1,59 når en tar hensyn til at endring i EMTR og EATR kan avvike fra 1 ved reduksjon i den formelle skattesatsen.

Kilder: De Mooij og Ederveen (2008) og Beräkningskonventioner 2015.

Semielastisitetene som er beskrevet i tabell 13.11, viser at De Mooij og Ederveen (2008) og det svenske finansdepartementet kommer fram til ulik effekt på skattegrunnlaget av en endring i skattesats. Mens skattegrunnlaget ifølge De Mooij og Ederveen påvirkes mest ved endringer i relevant skattesats for overskuddsflytting, kommer det svenske finansdepartementet fram til at effekten på skattegrunnlaget er størst ved endringer i skattesatser som påvirker lokalisering av investeringer. Anslaget på semielastisiteten knyttet til overskuddsflytting er mest sprikende. Det svenske finansdepartementet legger til grunn en semielastisitet som er om lag 1/3 av semielastisiteten i De Mooij og Ederveen.

I de følgende avsnittene benyttes disse elastisitetene til å anslå de isolerte virkningene av utvalgets forslag til endringer i selskapsskatten. Beregningene tar hensyn til reduksjonen i den formelle skattesatsen, endringene i avskrivningsreglene og innstramningen i rentebegrensingsregelen. Virkningene av økt skatt på eierinntekt, øvrige endringer i inntektsbeskatningen for personer og endringer i formuesskatten inngår ikke, men kommenteres i tilknytning til resultatene av beregningene.

Utvalget vil understreke at direkte bruk av konstante elastisiteter i beregninger av atferdsvirkninger i utgangspunktet er mest relevant ved mindre endringer i skattesatsene. Det er heller ikke gitt at elastisitetene er like relevante for alle nivåer på skattesatsen. Metastudien fra De Mooij og Ederveen (2008) baserer seg på ulike skattesystemer og dermed ulike nivåer på skattesatsen. Det svenske finansdepartementet har funnet elas-

tisitetene relevante med en selskapsskattesats på 22 pst. Utvalget legger til grunn at elastisitetene er gyldige for skattesatser mellom 20 og 27 pst. Ideelt sett burde elastisitetene vært beregnet direkte for norsk økonomi og vært tilpasset norske forhold. Det antas likevel at de gir en pekepinn på effektene for norsk økonomi.

#### *Virkning på investeringer*

Lavere selskapsskatt vil isolert sett redusere skattens negative virkninger på investeringene. På sikt vil en derfor vente at redusert formell selskapsskattesats vil føre til økte investeringer. Den effektive beskatningen av selskap er imidlertid også avhengig av skattegrunnlaget. Den *effektive gjennomsnittlige skattesatsen* (EATR) er betalt skatt som andel av selskapets reelle overskudd. Denne vil være lavere enn den formelle skattesatsen hvis det er knyttet skattekreditter til investeringene. Den *effektive marginale skattesatsen* (EMTR) måler på sin side hvor mye lavere avkastningen etter skatt er sammenlignet med avkastningen før skatt på de marginale investeringsprosjektene.

Den effektive marginale skattesatsen er en måte å vurdere hvordan beskatningen påvirker lønnsomheten for foretakets marginale investeringsprosjekt. De marginale skattesatsene har dermed betydning for investeringsnivået (intensiv margin). For valg av lokalisering er det ikke bare den skattemessige behandlingen av de marginale prosjektene som påvirker beslutningen. I disse tilfellene vil også beskatningen av prosjekter som gir avkastning utover investorenes avkastnings-

Tabell 13.12 Effektive marginale skattesatser (EMTR) for ulike driftsmidler med 2014-regler og utvalgets forslag. Prosent

EMTR <sup>1</sup>	2014-regler	Isolert effekt av redusert skattesats	Redusert sats og endrede avskrivninger
Saldogruppe d (maskiner mv.) . . . . .	22,8	16,7	19,8
Saldogruppe e (skip, rigger mv.) . . . . .	17,5	12,5	19,8
Personbiler . . . . .	14,1	10,0	19,8
Husdyrbygg . . . . .	18,9	13,6	19,8
Hoteller, bevertningssteder mv.) . . . . .	16,9	12,1	19,8
Øvrige driftsmidler <sup>2</sup> . . . . .	26,8	19,8	19,8
Gjennomsnitt ekskl. rentebegrensning <sup>3</sup> . .	25,2	18,6	19,8
Rentebegrensning EBIT 45 pst. binder <sup>4</sup> . .			27,0
Gjennomsnitt inkl. rentebegrensning <sup>5</sup> . . . . .			22,3

<sup>1</sup> Beregnet med en finansiering av 50 pst. gjeld og 50 pst. egenkapital. Med utvalgets samlede forslag vil EMTR for gjeldsfinansiering (uten bindende rentebegrensning) være 0 pst., mens den er 33,1 pst. for egenkapital. Gjennomsnittlig EMTR blir beregnet på bakgrunn av effekten på kapitalkostnaden og er beregnet til 19,8 pst.

<sup>2</sup> Det er forutsatt at øvrige driftsmidler avskrives i tråd med faktiske depresieringsrater.

<sup>3</sup> Gjennomsnittet er beregnet som en vektet sum av EMTR for ulike driftsmidler der vektene er basert på saldogrunnlag i skatteposisjon fra SSBs salдостatistikk for selskap.

<sup>4</sup> Kapitalkostnaden som ligger til grunn for EMTR for rentebegrensning er beregnet som en vektet sum av kapitalkostnaden ved egenkapital og gjeld (gitt rentebegrensning) med 50 pst. hver.

<sup>5</sup> I beregning av gjennomsnittet inkl. rentebegrensning er det forutsatt finansiering med 50 pst. egenkapital og 50 pst. gjeld, der en antar at 1/3 av rentefradragene ikke er fradragsberettiget.

Kilder: Utvalget og Statistisk sentralbyrå.

krav, såkalte renprofitter, ha betydning. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen, som er en vektet sum av den marginale og den formelle skattesatsen, er styrende for diskrete investeringer, som lokalisering av produksjon mv. (ekstensiv margin), se appendiks 5.2 til kapittel 5 og Södersten (2014).

Utvalget foreslår at selskapsskattesatsen senkes fra 27 pst. til 20 pst. Den effektive marginale skattesatsen i Norge kan beregnes til i overkant av 25 pst. under gjeldende skattesystem, jf. tabell 13.12.<sup>3</sup> Den isolerte effekten på den effektive marginale skattesatsen av å redusere skattesatsen med 7 prosentpoeng kan videre beregnes til 6,6 prosentpoeng (25,2 pst. – 18,6 pst.). Beregningene er illustrert i tabell 13.12, som viser effektive marginale skattesatser for ulike driftsmidler og et hypotetisk gjennomsnittlig driftsmiddel (sammenlagt av ulike driftsmidler basert på salдостatistikken).

Utvalget foreslår videre at avskrivningsreglene endres slik at de i størst mulig grad samsvarer med faktisk økonomisk verdifall. Gitt at

avskrivningssatsene reflekterer faktisk økonomisk verdifall (nominelt verdifall), vil gjeldsrentefradraget sikre at marginale gjeldsfinansierte prosjekter skjermes fra beskatning, dvs. at den effektive marginals-katten er null. For egenkapitalfinansierte prosjekter gis det ikke fradrag for finansieringskostnadene samtidig som inflasjonskomponenten blir skattlagt. Samlet vil derfor den effektive marginals-katten overstige den formelle skattesatsen på egenkapitalfinansierte investeringer. Siden dagens skattesystem har for høye avskrivningssatser sammenlignet med faktisk økonomisk verdifall for enkelte saldogrupper, vil riktigere avskrivningsregler føre til at den effektive marginale skattesatsen øker. Den isolerte virkningen på den effektive marginale skattesatsen av å rette opp avskrivningsreglene, gitt formell skattesats på 20 pst., kan i gjennomsnitt beregnes til 1,2 prosentpoeng.

Samlet antas det at den effektive marginale skattesatsen i gjennomsnitt faller med 5,4 prosentpoeng sammenlignet med 2014-reglene, som følge av utvalgets forslag om redusert formell skattesats og endringer i avskrivningssatsene. Effekten på investeringer i enkelte driftsmidler vil imidlertid være høyere eller lavere, avhengig av om avskrivningssatsene er strammet inn for det aktu-

<sup>3</sup> I beregningene er de reelle depresieringsratene utledet av utvalgets forslag til avskrivningsregler som skal reflektere faktisk økonomisk verdifall.

elle driftsmidlet. Eksempelvis vil den effektive marginale skattesatsen for en investering i en maskin i saldogruppe d reduseres med 3 prosentpoeng, mens den øker for investeringer i skip, rigger og husdyrbygg. Effekten vil videre avhenge av hvordan investeringen finansieres. I disse beregningene er det skjønsmessig lagt til grunn at halvparten gjeldsfinansieres.

Utvalget foreslår i tillegg å stramme inn på gjeldende rentebegrensningsregel, ved å inkludere ekstern gjeld og endre fradragssystemet for gjeldsrentefradrag til 45 pst. av overskuddet før skatt og renter (EBIT). Det gis ikke fradrag for renter som overstiger rammen for rentefradrag (men de kan framføres og ev. føres til fradrag i senere år). For prosjekter og selskap som blir begrenset av rentebegrensningsregelen, vil den effektive marginale skattesatsen øke. I tilfellet der rentebegrensningsregelen avskjærer rentefradraget, vil den effektive skattesatsen i gjennomsnitt øke fra 19,8 pst. til 27,0 pst. For det isolerte selskapet vil dette være en vesentlig økning også sammenlignet med dagens skattesystem. Imidlertid anslår utvalget at kun om lag 1/3 av de samlede gjeldsrentefradragene blir begrenset i en slik modell. For økonomien samlet sett vil det dermed fortsatt være en reduksjon i den effektive marginale skattesatsen. Virkningen på den effektive marginale skattesatsen kan samlet sett, og under stiliserte forutsetninger, beregnes til 22,3 pst.

Samlet kan det dermed legges til grunn at den effektive marginale skattesatsen faller med om lag 2,9 prosentpoeng sammenlignet med dagens system som følge av utvalgets forslag.

De Mooij og Ederveen (2008) anslår at en reduksjon i effektiv marginal skattesats på 1 prosentpoeng øker de utenlandske investeringene (intensiv margin) med 4 pst.<sup>4</sup> Dersom en legger til grunn at andelen av de samlede investeringene i Norge fra utlandet utgjør 20 pst., vil dermed det aggregerte investeringsnivået i Norge kunne øke med 0,8 pst. ved en reduksjon i effektiv marginal skattesats på 1 prosentpoeng. De Mooij og Ederveen antar at andelen normalavkastning i skattegrunnlaget er 50 pst. Under denne forutsetningen kan skattegrunnlaget anslås å øke med 0,4 pst. ved en reduksjon i effektiv marginal skattesats på 1 prosentpoeng.

Det svenske finansdepartementet legger til grunn at ett prosentpoeng lavere effektiv marginalskattesats øker investeringene med 0,98 pst.

<sup>4</sup> Metoden forutsetter at alle nye investeringer som følge av reduserte skattesatser kommer fra utlandet. Dette er konsistent med en forutsetning om perfekt kapitalmobilitet.

Semielastisiteten med hensyn på skattegrunnlaget anslås til 0,49 ettersom de benytter samme andel normalavkastning som De Mooij og Ederveen. Metoden som det svenske finansdepartementet har benyttet for å beregne virkningene på investeringene i Sverige, kan også anvendes på Norge. Med denne metoden kan effekten på investeringene beregnes til 1,12 pst.<sup>5</sup> per prosentpoeng redusert skattesats, med en tilhørende semielastisitet med hensyn på skattegrunnlaget på 0,56.

Dersom en legger disse semielastisitetene med hensyn på investeringene (dvs. intervallet 0,8 og 1,12) til grunn for utvalgets forslag, og en antar at gjennomsnittlig effektiv marginalskatt reduseres med 2,9 prosentpoeng, kan det anslås at investeringsnivået i Norge på sikt kan øke med mellom 2 og 3,5 pst. Med De Mooij og Ederveens forutsetning om at normalavkastning utgjør 50 pst. av skattegrunnlaget kan det antas at skattegrunnlaget øker mellom 1 og 2 pst. Med en initial skattbar inntekt fra selskap, ekskl. petroleumsutvinning og kraft, på 250 mrd. kroner vil dette tilsvare en økning i skattegrunnlaget på 3 og 4 mrd. kroner. Dette tilsvarende en langsiktig økning i selskapsskatten som følge av at investeringsnivået antas å øke når selskapsskatten settes ned, på isolert sett på mellom 0,6 og 0,8 mrd. kroner. Resultatene beror på en rekke forutsetninger, bl.a. at de økte investeringene ikke slår ut i økte lønninger, og må derfor tolkes med varsomhet. Virkninger på arbeidstilbudet er nærmere omtalt i eget avsnitt nedenfor.

Utvalgets forslag vil også ha betydning for diskrete investeringsbeslutninger i selskapene, noe som påvirkes av den gjennomsnittlige skattesatsen for det aktuelle prosjektet. For å kunne beregne virkninger på den effektive skattesatsen er det nødvendig med en forutsetning om investeringsnivået samlet avkastning. I beregningene er det lagt til grunn en realavkastning på 20 pst. som er tilsvarende forutsetning som lagt til grunn i ZEW Mannheim-studiene (2011).

Reduksjonen i den formelle skattesatsen fra 27 pst. til 20 pst. innebærer isolert sett at den effektive gjennomsnittlige skattesatsen (EATR) faller med om lag 6,9 prosentpoeng. Hovedårsaken til at virkningen på den effektive gjennomsnittlige skattesatsen er tilnærmet lik reduksjonen i den formelle skattesatsen er at den effektive marginale skattesatsen ligger nær den formelle

<sup>5</sup> Beregnet ved følgende formel:  $d \log(I) = \alpha * dEMTR / (1 - EMTR)$ , der  $\alpha = d \log(I) / d \log(C)$ , og I er investeringsnivå, C er kapitalkostnad og EMTR er effektiv marginal skattesats.  $\alpha$  er forutsatt til -0,84. De Mooij og Ederveen (2008) og Södersten (2014) viser til at  $\alpha$  typisk vil være i intervallet -0,5 til -1.

Tabell 13.13 Effektive gjennomsnittlige skattesatser (EATR) for ulike driftsmidler med 2014-regler og utvalgets forslag. Prosent

EATR <sup>1</sup>	2014-regler	Isolert effekt av redusert sats	Redusert sats og endrede avskrivninger
Saldogruppe d (maskiner mv.) . . . . .	26,3	19,5	20,0
Saldogruppe e (skip, rigger mv.) . . . . .	25,6	18,9	20,0
Personbiler . . . . .	25,1	18,6	20,0
Husdyrbygg . . . . .	25,8	19,1	20,0
Hoteller, bevertningssteder mv. . . . .	25,5	18,9	20,0
Øvrige driftsmidler <sup>2</sup> . . . . .	27,0	20,0	20,0
Gjennomsnitt ekskl. rentebegrensning <sup>3</sup> . . . .	26,7	19,8	20,0
Rentebegrensning EBIT 45 pst. binder . . . .			21,2
Gjennomsnitt inkl. rentebegrensning <sup>4</sup> . . . .			20,4

<sup>1</sup> Beregnet under forutsetning av finansiering av 50 pst. gjeld og 50 pst. egenkapital og en realavkastning på 20 pst.

<sup>2</sup> Det er forutsatt at øvrige driftsmidler avskrives i tråd med faktiske depresieringsrater.

<sup>3</sup> Gjennomsnittet er beregnet som en vektet sum av effektive gjennomsnittlige skattesatser for ulike driftsmidler der vektene er basert på saldogrunnlag i skatteposisjon fra SSBs saldstatistikk.

<sup>4</sup> I beregning av gjennomsnittet er det forutsatt finansiering med 50 pst. egenkapital og 50 pst. gjeld, der 1/3 er av rentefradragene ikke er fradragsberettiget.

Kilder: Utvalget og Statistisk sentralbyrå.

skattesatsen, jf. tabell 13.12. Som nevnt over er den effektive gjennomsnittlige skattesatsen en vektet sum av den marginale effektive skattesatsen og den formelle skattesatsen, der vektene bestemmes av kapitalkostnaden. At det er forutsatt en relativt høy samlet avkastning, innebærer også at den formelle skattesatsen får relativt sett større betydning enn den marginale skattesatsen på den effektive gjennomsnittlige skattesatsen. I dette tilfellet er den samlede avkastningen på 20 pst., mens kapitalkostnadene ligger i størrelsesorden 3–4 pst.

Virkingen på den effektive gjennomsnittlige skattesatsen av at avskrivningsreglene strammes inn for enkelte saldogrupper kan beregnes til 0,2 prosentpoeng, gitt en formell skattesats på 20 pst. Den samlede virkingen av redusert sats kombinert med riktigere avskrivninger er dermed en effektiv gjennomsnittsskatt på 20 pst., dvs. en reduksjon på 6,7 prosentpoeng (26,7 pst.–20,0 pst.). Tabell 13.13 gir en oversikt over de effektive gjennomsnittlige skattesatsene før og etter utvalgets forslag.

For investeringer som blir begrenset av rentebegrensingsregelen, vil den gjennomsnittlige effektive skattesatsen bli noe høyere, om lag 21,2 pst. Det anslås at om lag 1/3 av de gjeldsfinansierte prosjektene eventuelt kan bli rammet av en rentebegrensingsregel. Under stiliserte forutsetninger kan den effektive gjennomsnittlige

skattesatsen i så fall bli i størrelsesorden 20,4 pst., dvs. en reduksjon på 6,3 prosentpoeng sammenlignet med gjeldende regler.

Med De Mooij og Ederveens semielastisitet vil en reduksjon i effektiv gjennomsnittlig skattesats på 1 prosentpoeng kunne øke utlendingers investeringer i Norge med om lag 3,2 pst. utover effekten på marginale investeringer. Dersom en legger til grunn at disse investeringene står for 20 pst. av investeringene i Norge, anslås investeringene samlet å øke med 0,65 pst. Det svenske finansdepartementet anslår at den utenlandske eierandelen i Sverige er 25 pst. og det legges dermed til grunn at investeringene øker med 0,8 pst., jf. tabell 13.10.

Ved å benytte disse elastisitetene og legge til grunn en reduksjon i effektiv gjennomsnittlig skattesats på 6,3 prosentpoeng, vil de utenlandske investeringene i Norge kunne øke med mellom 4 og 5 pst. som følge av utvalgets forslag (utover effekten som følge av endringer i den marginale skattesatsen). Skattegrunnlaget kan da øke med mellom 10 og 12,5 mrd. kroner, tilsvarende en økt skatteinntekt på mellom 2 og 2,5 mrd. kroner.

Utvalget strammer også inn beskatningen av finansiell sektor ved å innføre ordinær merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester og en egen avgift på margininntekter. Den ordinære merverdiavgiften belastes ikke næringsdrivende, men avgiften på margininntekter må på kort sikt også

ilegges marginer på næringsdrivende siden en ikke kan skille mellom marginer fra private og næringsdrivende. I hvilken grad avgiften vil bæres av bankene selv eller konsumentene, herunder bedriftskundene, er et empirisk spørsmål. Utvalget antar at også deler av denne økningen må bæres av selskapssektoren, dvs. bankene selv og næringsdrivende. Dette kan isolert sett øke kapitalkostnaden og virke negativt på investeringene. Denne effekten vil imidlertid være betydelig mindre enn effekten av redusert selskapsskatt (korrigert for riktigere avskrivninger og rentebegrensingsregelen). Dette skyldes at skatteøkningen på finansiell sektor er vesentlig lavere enn netto reduksjonen i selskapsskatten. Samtidig blir også den uheldige virkningen av at bankene i dag ikke får fradrag for inngående merverdiavgift rettet opp, og favoriseringen av banktjenester gjennom merverdiavgiften blir redusert. Samlet mener derfor utvalget at forslagene knyttet til finanssektoren vil virke positivt på investeringsnivået.

Totalt sett legges det til grunn at investeringene generelt i økonomien kan øke med i størrelsesorden 6 til 8,5 pst. som følge av utvalgets forslag om lavere selskapsskatt, når en også tar hensyn til innstramming i avskrivningsreglene og rentebegrensingsregelen. Dette kan føre til økt proveny fra selskapsskatten på mellom 2,5 og 3,5 mrd. kroner.

Forslaget vil også føre til en bedre sammensetning av investeringer. Skattekredittene som ligger i avskrivningsreglene og som favoriserer investeringer i enkelte driftsmidler, opphører. Dermed fjernes vridningene som ligger i de gjeldende avskrivningsreglene. Dette vil føre til en bedre allokering av kapital og høyere samfunnsøkonomisk avkastning av investeringene. Utvalgets forslag til innstramminger i rentebegrensingsregelen og andre målrettede tiltak mot overskuddsflytting vil bidra til likere konkurransevilkår mellom selskap som kan og ikke kan flytte overskudd. Dette vil også bidra til riktigere investeringer og høyere avkastning for samfunnet.

En del av lettelsene i selskapsskatten finansieres med økt skatt på eierinntekt. Utgangspunktet for skatten på eierinntekt er at investors finansielle alternativkostnad ved å binde kapital skal skjermes. Når det er sikkerhet for at skjermingsfradraget kan utnyttes, er den relevante alternativkostnaden risikofri rente. I en perfekt symmetrisk skatt på eierinntekt med skjerming for alternativavkastningen ville skatten ikke påvirke avkastningskravet til norske investorer. Forutsetningene for en perfekt symmetrisk eierskatt er imidlertid ikke fullt ut oppfylt i den gjeldende skatten på

eierinntekt. Det gis fradrag for avkastning tilsvarende risikofri rente, men investor har ikke full sikkerhet for å få utnyttet fradraget. Det innebærer isolert sett at økt skatt på eierinntekt likevel kan få en viss effekt på avkastningskravet til norske investorer.

For at en residensbasert skatt på eierinntekt skal påvirke investeringene, må selskapet og investeringene være avhengig av norsk egenkapital. I en åpen økonomi med perfekt kapitalmobilitet vil norsk eierskatt ikke påvirke investeringene fordi det vil være tilgjengelig kapital fra utenlandske investorer som ikke påvirkes av eierskatten. Innenlandsk sparing kan likevel ha betydning for investeringsomfanget i Norge dersom det er slik at noen investeringer avhenger av innenlandsk egenkapital for å kunne gjennomføres. Tilgangen til finansiering fra internasjonale kapitalmarkeder kan være begrenset for enkelte små og nystartede virksomheter, eller der mangel på kunnskap om lokale forhold øker risikoen for en utenlandsk investor sammenlignet med en lokal investor. For selskap som er avhengige av en begrenset krets av norske eiere, kan nivået på eierinntektsskatten ha en viss betydning i og med at den ikke er fullt ut nøytral.

Norge har velfungerende kapitalmarkeder og norske bedrifters tilgang på lån og oppstartkapital er på linje med det en finner for sammenlignbare land. Staten har også et betydelig engasjement i risikokapitalmarkedet gjennom såkornfond, lånekapital og investeringsselskap. Etersom kapitalmarkedene i Norge fungerer godt, vil residensbaserte kapitalskatter trolig ha begrenset betydning for det samlede investeringsnivået i Norge.

I mange land har investorene preferanser for å investere i eget land. Empiriske studier viser imidlertid at Norge er blant landene der investorene har lavest grad av preferanser for å investere i eget land, se Bekaert og Wang (2009) og Vanpée og De Moor (2012). Andre land med liten grad av hjemmefavorisering («home bias») er Nederland, Sverige, Danmark, Storbritannia og USA. Disse resultatene trekker også i retning av at innenlandske investeringer i Norge i stor grad kan separeres fra innenlands sparing, samt at tilgangen på kapital fra våre naboland skulle være god.

På denne bakgrunn mener utvalget at den økte skatten på eierinntekt vil ha begrenset betydning for investeringene. Store deler av investors alternativkostnad skjermes gjennom skjermingsfradraget, og skatten er uansett ikke av betydning for investeringer i selskap som har tilgang på internasjonal kapital.

Utvalget foreslår også endringer i formuesskatten slik at det oppnås mer ensartet verdsettelse av ulike formuesobjekter samt gjeld. Forslaget reduserer vridningen av sparingen mot fast eiendom og reduserer samtidig den effektive beskatningen av formue tilknyttet annen type virksomhet. I sum antas derfor endringene å virke effektivitetsfremmende og bidra til en bedre samfunnsøkonomisk fordeling av sparingen. Utvalget mener videre det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig i inntektsbeskatningen. Som et første steg foreslår utvalget at skattefrikartet ved utleie inntil 50 pst. av markedsverdien av egen bolig oppheves.

Formuesskatten er, på samme måte som skatten på eierinntekt, ikke til hinder for investeringer som har tilgang på internasjonal finansiering, og endringene i formuesskatten antas derfor ikke å ha betydning for slike investeringer. Utvalgets forslag kan imidlertid redusere kapitalkostnaden for investeringer som må finansieres med norsk kapital, både fordi den effektive formuesskattesatsen reduseres og fordi verdsettingen av fast eiendom økes betraktelig. Et unntak fra dette vil gjelde næringsinvesteringer innenfor fast eiendom, men slike investeringer er allerede betydelig favorisert.

#### *Virkning på finansieringsmåter*

Selskapsskatten gir isolert sett incentiver til gjeldsfinansiering. Dette skyldes at rentekostnadene kan trekkes fra, mens kostnadene ved egenkapitalfinansiering ikke kan fradragføres. Når den formelle selskapsskattesatsen reduseres, blir den isolerte fordelene ved gjeldsfinansiering redusert. De Mooij og Ederveen (2008) anslår at en reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentpoeng fører til at selskapene reduserer gjeldsandel sin med 0,3 pst. Elastisiteten har bare betydning for alternativavkastningen (som ikke beskattes i selskapet ved gjeldsfinansiering), men ikke for renprofitt. De Mooij og Ederveen antar at normalavkastningen utgjør halvparten av avkastningen. Da vil selskapsskattegrunnlaget øke med 0,15 pst. når selskapsskattesatsen reduseres med 1 prosentpoeng. Det svenske finansdepartementet utleder omtrent samme virkning, 0,16 pst., for Sverige. Med disse virkningene på skattegrunnlaget kan det for Norge anslås en økning av skattegrunnlaget (gjennom redusert gjeldsfinansiering) på om lag 1 pst. som følge av en satsreduksjon på 7 prosentpoeng. Dette tilsvarer en økning i skattegrunnlaget på om lag 2,6 mrd. kroner med en tilhørende skatteeffekt på om lag 0,5 mrd. kroner.

Resultatet gjelder den isolerte virkningen av favoriseringen av gjeld gjennom rentefradraget i selskapsskatten. For norske investorer er imidlertid motsvarende renteinntekt skattepliktig på investors hånd. I interne forhold vil det dermed være likebehandling av gjeld og egenkapital. Det trekker i retning av at den direkte effekten for Norge kan være noe mindre. Resultatet antas imidlertid å være relevant i tilfeller der kapitalkostnaden bestemmes på det internasjonale kapitalmarkedet, og uavhengig av personbeskatning.

Utvalgets forslag om å stramme inn på rentebegrensingsregelen vil ha ulike effekter. For norske investorer kan effektive begrensninger i rentefradraget føre til dobbeltbeskatning av gjeld siden det for disse i utgangspunktet er likebehandling av gjeld og egenkapital når en ser selskap og investor under ett. For norske skattytere som får begrenset rentefradraget, kan dermed egenkapital bli foretrukket finansieringskilde. For utenlandske investorer som er skattefrie, kan forslaget føre til mer likebehandling av gjeld og egenkapital siden selskapsskatten isolert sett favoriserer gjeld. Nettoeffekten er usikker, men vil kunne påvirke skattegrunnlaget på lengre sikt.

#### *Virkning på overskuddsflytting*

Flernasjonale foretak vil ha incentiv til å plassere fradrag i høyskatteland og inntekter i lavskatteland for å redusere skattekostnadene. Denne effekten avhenger av forskjeller i skattesatser mellom land. De Mooij og Ederveen (2008) anslår at en reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentpoeng vil øke rapportert overskudd fra flernasjonale konsern med om lag 2 pst. Under forutsetning av at flernasjonale konsern utgjør om lag 60 pst. av økonomien, legges det til grunn at skattegrunnlaget vil øke med 1,2 pst. dersom selskapsskatten senkes med 1 prosentpoeng. Det svenske finansdepartementet viser til Heckemeyer og Overesch (2013) som anslår at en reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentpoeng øker rapportert overskudd fra flernasjonale foretak med 0,8 pst. Under forutsetning av at flernasjonale konsern utgjør om lag 50 pst. av selskapene i Sverige, får de en effekt på skattegrunnlaget på om lag 0,4 pst. Dette er med andre ord vesentlig lavere enn De Mooij og Ederveen. Heckemeyer og Overesch utnytter imidlertid et større og mer oppdatert datagrunnlag enn De Mooij og Ederveen.

Med en reduksjon i skattesatsen på 7 prosentpoeng kan det, med direkte bruk av Heckemeyer og Overesch (2013) sine forutsetninger, antas at



Tabell 13.14 Langsiktige virkninger på skattegrunnlaget som følge av at selskapsskattesatsen reduseres fra 27 til 20 pst<sup>1</sup>

	Effekt på investering (pst.)	Effekt på skattegrunnlag (mrd. kroner)	Effekt på skatter (mrd. kroner)	Selvfinansieringsgrad (pst.)
Investeringer (intensiv margin) . . . . .	2–3,5	3–4	0,5–1	3–5
Investeringer (ekstensiv margin) . . . . .	4–5	10–12,5	2–2,5	11–15
Finansieringsmåter . . . . .		2,5	0,5	3
Overskuddsflytting . . . . .		7	1,5	8
Sum . . . . .	6–8,5	22–26	4,5–5,5	25–31

<sup>1</sup> Inkludert effektene av forslagene til innstramming i rentebegrensingsregelen og avskrivningssatser.

Kilde: Utvalget.

skattegrunnlaget i Norge isolert sett øker med 2,8 pst. som følge av redusert overskuddsflytting når skattesatsen reduseres. Dette tilsvarer en økning på om lag 7 mrd. kroner med en tilhørende skatteeffekt på 1,4 mrd. kroner.

I tillegg til redusert selskapsskattesats og en strammere rentebegrensingsregel foreslår utvalget også enkelte andre tiltak for å motvirke overskuddsflytting i flernasjonale konsern, jf. tabell 13.2, herunder kildeskatt på renter og royalty. Over tid vil også disse tiltakene redusere omfanget av overskuddsflytting, og dermed øke det norske skattegrunnlaget. Hvor mye skattegrunnlaget over tid vil øke, er imidlertid vanskelig å kvantifisere.

#### Samlet virkning på selskapsskattegrunnlaget

Tabell 13.14 oppsummer de langsiktige, kvantifiserte virkningene av utvalgets forslag på investeringsnivå, diskrete investeringsbeslutninger (lokalisering mv.), finansieringsmåter og overskuddsflytting. Det understrekes at disse langsiktige anslagene er usikre. De langsiktige effektene kommer i tillegg til de kortsiktige provenyeffektene som er omtalt i avsnitt 13.2.

De kvantifiserte effektene av metoden som er beskrevet i De Mooij og Ederveen, men tilpasset norske forhold, kan tilsi en selvfinansieringsgrad på i størrelsesorden mellom 25 og 31 pst. som følge av utvalgets forslag om redusert skattesats, riktigere i avskrivningsregler og rentebegrensingsregelen. Til sammenligning har det svenske finansdepartementet utledet en selvfinansieringsgrad på 43 pst. ved 1 prosentpoengs reduksjon i selskapsskatten. En av årsakene til at Sverige får høyere resultater er at de også tar hensyn til at deler antas å slå ut i økt lønn til arbeidstakere, som skattlegges med en høyere skattesats. Utval-

get kommenterer dette nærmere under virkningen på arbeidstilbudet. Videre vil selvfinansieringsgraden avhenge av størrelsen på den initielle reduksjonen.

Resultatene må tolkes med varsomhet etter som de beror på en rekke forenkende forutsetninger. I tillegg er det andre effekter som ikke er kvantifisert. Utvalget mener imidlertid at det er grunnlag for å hevde at det vil være positive, langsiktige effekter på nivå og sammensetning av investeringene som følge av forslaget.

#### Virkning på sparing

Utvalget foreslår å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere tilsvarende som for selskap, det vil si fra 27 til 20 pst. Det vil isolert sett øke renten etter skatt og redusere verdien av rentefradraget. Samtidig foreslås også endringer i formuesskatten som vil påvirke avkastningen etter skatt på sparing. Utvalgets forslag vil dermed også påvirke avkastningen av og insentivene til å spare.

Renten etter skatt bestemmer bytteforholdet mellom konsum på ulike tidspunkter. Standard økonomisk teori basert på såkalte livsløpsmodeller tilsier at det er to effekter som slår inn ved en økning i renten etter skatt. Den første effekten er at økt rente etter skatt gjør konsum i dag relativt sett dyrere enn konsum i framtiden. Dette omtales som substitusjonseffekten og bidrar til å øke sparingen. Den andre effekten omtales som inntektseffekten og avhenger av om sparingen er positiv (rentenist) eller negativ (låntaker) i utgangspunktet. For en låntaker vil inntektseffekten være negativ siden den økte rentekostnaden slår ut i øke lånekostnader, og dermed vil sparingen øke når renten går opp. For låntaker trekker substitusjonseffekten og inntektseffekten i

samme retning, slik at økt rente etter skatt øker sparingen. For en rentenist vil inntektseffekten være positiv, siden avkastningen på sparingen øker når renten går opp. Det vil redusere behovet for sparing til framtidig konsum og isolert sett redusere sparingen. Sparingen kan stige eller falle med renten, avhengig av om substitusjonseffekten eller inntektseffekten dominerer. Teoretisk sett er det derfor ikke gitt om lavere skatt på sparing gir økt eller redusert sparing. Empirisk forskning antyder imidlertid at høyere avkastning etter skatt samlet sett øker sparingen, men det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor stor effekten er.

Husholdningene i Norge er i gjennomsnitt netto låntakere. En isolert effekt av forslaget om redusert skatt på alminnelig inntekt kan følgelig være at husholdningene i gjennomsnitt vil spare mer siden inntektseffekten og substitusjonseffekten trekker i samme retning. På lengre sikt må det derfor ventes at også deler av det initiale provenytapet vil hentes inn gjennom økt proveny fra skatt på kapitalinntekt fra husholdningene.

Utvalgets forslag om å forbedre formuesskatten vil også kunne påvirke sparingen. Det foreslås blant annet å endre verdsettingsreglene slik at formuesobjekter blir verdsatt mer ensartet. Dette innebærer at boligformue blir verdsatt høyere. Samtidig reduseres imidlertid den effektive skattesatsen for andre andre formuesobjekter gjennom redusert verdsettelse samt at bunnfradraget økes. Lavere formuesskattesats øker avkastningen på finansiell sparing og økt effektiv skattesats på bolig reduserer sparing og investering i bolig. For en husholdning som har gjeld og bolig vil da gjelden falle dels som følge av økt sparing (lavere konsum) og dels som følge av mindre boliginvesteringer. Økte insentiver til å spare i andre objekter enn bolig og fast eiendom kan i noen grad komme norske bedrifter til gode, i den grad det finnes selskap som har begrenset tilgang til utenlandsk kapital. Økt sparing vil over tid kunne gi en positiv effekt på offentlige finanser.

#### *Virkning på arbeidstilbud*

Når selskapsskatten reduseres, vil det, som påpekt over, kunne føre til økte investeringer i Norge. Økte investeringer vil øke produktiviteten til arbeidskraften, som igjen trekker i retning av økt reallønn. I en økonomi med perfekt kapitalmobilitet og fri lønnsdannelse vil virkningen av redusert selskapsskatt fullt ut tilfalle arbeidstakerne som økt reallønn. Dette vil gi økt arbeidstilbud, og dermed kunne gi økte skatteinntekter utover

effekten via økte investeringer. I praksis er det neppe perfekt kapitalmobilitet, og arbeidsmarkedet tilpasser seg ikke fritt. Empirisk forskning tyder imidlertid på at en stor andel av selskapsskatten likevel overveltes på arbeidstakerne. Redusert selskapsskatt vil i så fall i stor grad tilfalle arbeidstakerne og ikke eierne.

Det har vært forsket mye på hvem som egentlig bærer selskapsskatten, det vil si hvem som betaler selskapsskatten i siste instans. For en liten, åpen økonomi har det vært vanlig å anta at den vesentligste delen av selskapsskatten over tid bæres av lønnstakerne i form av lavere reallønn. Redusert selskapsskattesats vil i så fall føre til enten økte lønninger eller reduserte priser, mens avkastningen for eierne etter skatt vil holde seg forholdsvis uendret.

Den svenske foretaksskattekomiteen (SOU 2014:40) har sammenfattet resultatene fra en del studier som ved hjelp av generelle likevektsmodeller forsøker å anslå hvor stor del (i prosent) av endringer i selskapsskatten som vil bæres av lønnstakerne på sikt. Oversikten er gjengitt i tabell 13.15. Tabellen er videre supplert med enkelte andre empiriske studier hentet fra Sørensen (2010). Som det framgår av tabellen, er anslagene svært sprikende og varierer mellom 28 og 130 pst., men med en overvekt av anslag mellom 50 og 100 pst.

I tråd med økonomisk teori og empirisk forskning, antar utvalget at deler av de økte investeringene vil slå ut i økte lønninger som øker arbeidstilbudet. Dermed blir de langsiktige effektene av utvalgets forslag høyere enn tabell 13.14 indikerer.

Utvalget foreslår videre redusert skatt på arbeid, noe som vil virke på arbeidstilbudet på samme måte som økt avlønning. Redusert skatt på alminnelig inntekt med 7 prosentpoeng blir bare delvis motsvart av økt skatt på personinntekt med 6 prosentpoeng for inntekter over 206 000 kroner. Dette gjør at marginals-katten på arbeidsinntekter isolert sett reduseres med 1 prosentpoeng for de fleste som betaler skatt på alminnelig inntekt. For personer med inntekter i intervallet 140 000–206 000 settes skatten på personinntekt til 3 prosentpoeng. Gitt at disse personene kun har standardfradrag og får beregnet minstefradrag etter sats, vil reduksjonen i marginals-katten også være om lag 1 prosentpoeng. Marginals-katten faller med om lag 4 prosentpoeng for inntekter i intervallet 88 300 og 140 000 kroner, gitt at en bare har standardfradrag.

I alternativet med netto skattelettelse foreslår utvalget at den nye skatten på personinntekt får en

Tabell 13.15 Ulike anslag på hvor mye av selskapskatten som bæres av lønnstakerne på sikt

	Prosent
Grubert og Mutti (1985) . . . . .	75–85
Gravelle og Smetters (2006) . . . . .	28–73
Randolph (2006) . . . . .	59–90
Harberger (2008) . . . . .	96–130
Hassett og Mathur (2006) . . . . .	80–100
Felix (2007) . . . . .	70
Arulampalam, Devereux og Maffini (2012) . . . . .	50

Kilder: Den svenske foretaksskattekomitéens utredning (SOU 2014:40), Sørensen (2010) og utvalget.

sats på 2 pst. fra 140 000 kroner, 5 pst. fra 219 000 kroner og 15 pst. fra trinn 1 i dagens toppskatt. I tillegg foreslås det å fjerne dagens trinn 2 i toppskatten. Sammenlignet med det provenynøytrale alternativet får arbeidstakere med lønn mellom 140 000 og 206 000 kroner samt arbeidstakere med lønn mellom 219 000 kroner og toppskattgrensen dermed redusert marginals-katten med ytterligere 1 prosentpoeng til 2 prosentpoeng. Marginals-katten for inntekter over trinn 2 i dagens toppskatt senkes med 4 prosentpoeng sammenlignet med 2014-reglene.

For å beregne den samlede virkningen på arbeidstilbudet av endringene i inntektsbeskattninger for personer må en også ta hensyn til en rekke fradrag og særregler fjernes. Dette gjør at marginals-katten for enkeltpersoner kan øke som følge av utvalgets forslag. Tabell 13.16 viser endringen i marginals-katten for ulike inntektsintervall og andel personer i de ulike intervallene. Beregningen er utført i SSBs mikrosimuleringsmodell LOTTE-Skatt. Beregningene tar utgangspunkt i det provenynøytrale forslaget.

Tabell 13.16 viser at om lag 70 pst. av skattyterne vil få redusert marginals-katt, mens den vil øke for om lag 18 pst. Andelen som får redusert marginals-katt ligger over 80 pst. og opp mot 100 pst. for skattytere med lønnsinntekt over 100 000 kroner. For inntektsgruppene med de laveste lønnsinntektene er det en større andel som får økt marginals-katt. Dette skyldes blant annet at flere skattytere i dette lønnsinntektsintervallet har pensjonsinntekt og næringsinntekt som inngår i personinntekten. Det betyr at den nye skatten på personinntekt også påvirker marginals-katten for lønnsinntekt til tross for at lønnsinntekten i utgangspunktet er lav.

Skatt på arbeid kan påvirke både beslutningen om å delta i arbeidsmarkedet (deltakervirkning) og arbeidstilbudet til de som allerede er i arbeid,

dvs. antall timer i jobb (timevirkning). Gjennomsnittsskatten på arbeid betyr mest for insentivet til å delta i arbeidsmarkedet, mens både gjennomsnitt- og marginals-katten på arbeid har betydning for timevirkningen.

Utvalgets forslag til endringer i skatt på arbeid antas i hovedsak å påvirke arbeidstilbudet til de som allerede er i arbeid. Når marginals-katten og gjennomsnittsskatten på arbeid reduseres, vil time-lønnen etter skatt øke. Det har to motstridende virkninger på arbeidstilbudet. For det første blir det mer lønnsomt å arbeide én time ekstra, noe som trekker i retning av høyere arbeidstilbud (substitusjonsvirkning). For det andre reduseres skatten på lønnen man allerede mottar. Dette gir isolert sett høyere disponibel inntekt, og da vil en gjerne ta ut mer fritid enn før (inntektsvirkning). Dette trekker i retning av lavere arbeidstilbud. Det er et empirisk spørsmål om timevirkningen ved redusert marginal- og gjennomsnittsskatt har positiv virkning på arbeidstilbudet. Norske data tyder på at redusert marginal- og gjennomsnittsskatt samlet sett har en positiv virkning på arbeidstilbudet.

Utvalget har benyttet SSBs mikrosimuleringsmodell LOTTE-Arbeid for å beregne virkninger på arbeidstilbudet. Modellen er kjørt med utvalgets forslag til endringer i inntektsbeskatningen av personer. Beregningen er partiell i den forstand at modellen ikke omfatter hele utvalgets forslag. På usikkert grunnlag beregner LOTTE-Arbeid en selvfinansieringsgrad på om lag 17 pst. Med andre ord anslår modellen at 17 pst. av den umiddelbare skattereduksjonen på sikt vil hentes inn gjennom økt proveny fra skatt på arbeid som følge av økt arbeidstilbud. Ettersom modellen ikke kan skille skatt på eierinntekt fra alminnelig inntekt, vil det i modellkjøringen også legges til grunn at skatten på eierinntekt reduseres fra 27 pst. til 20 pst. (selv om utvalget foreslår å øke skatten på eierinntekt). Det antas imidlertid at skatten på eierinntekt i

Tabell 13.16 Endring i marginalsatt på lønnsinntekt. Endring med provenynøytralt forslag i ulike intervaller for lønnsinntekt sammenlignet med framførte 2014-regler

Lønnsinntekt (kroner)	Redusert		Økt	
	Andel	Endring	Andel	Endring
0–49 999 .....	9,6	-6,2	53,5	5,5
50 000–99 999 .....	34,0	-3,4	8,5	4,8
100 000–149 999 .....	82,0	-3,0	12,6	5,4
150 000–199 999 .....	85,0	-1,1	15,0	4,2
200 000–249 999 .....	93,7	-1,3	6,3	9,1
250 000–299 999 .....	96,4	-1,1	3,5	5,5
300 000–399 999 .....	96,9	-1,1	3,1	4,0
400 000–499 999 .....	97,7	-1,0	2,3	3,3
500 000–599 999 .....	97,7	-1,0	2,3	4,2
600 000–699 999 .....	97,9	-1,0	2,1	4,7
700 000–799 999 .....	98,4	-1,0	1,6	5,0
800 000–899 999 .....	98,6	-1,0	1,4	4,8
900 000–999 999 .....	99,0	-1,0	1,0	3,4
1 000 000–1 999 999 .....	98,9	-1,0	1,1	4,2
2 000 000–2 999 999 .....	99,6	-1,1	0,4	3,8
3 000 000 og over .....	99,7	-1,1	0,3	2,8
I alt .....	69,7	-1,4	17,7	5,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

begrenset grad vil påvirke arbeidstilbudet. Hvis en kunne ha skilt ut skatten på eierinntekt i modellen, ville en derfor trolig forvente høyere selvfinansieringsgrad av utvalgets forslag til endringer i inntektsbeskatningen for personer. Dette skyldes at det samlede provenytapet blir mindre (siden eierskatten foreslås økt), mens det antas at provenyvirkningen fra økt arbeidstilbud i mindre grad blir påvirket (siden eierskatten antas å ha begrenset innvirkning på arbeidstilbudet).

Den samlede effekten på arbeidstakernes disponible inntekt vil også avhenge av utvalgets øvrige forslag, dvs. utover endringene i selskapsbeskatningen og inntektsbeskatningen for personer. Blant annet vil omleggingen av merverdiavgiften, innføring av merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester og avgift på margininntekter samt skatt på utleie av egen bolig påvirke disponibel inntekt. På den måten kan utvalgets øvrige forslag også påvirke arbeidstilbudet. I sum må det antas at arbeidstilbudet vil øke som følge av utvalgets forslag.

### 13.4.3 En enkel generell likevektsmodell

Virkningene som er beskrevet i avsnitt 13.4.2, er partielle i den forstand at en i hovedsak ser på tilpasninger i ett marked av gangen. Endringer i skatte- og avgiftsreglene kan imidlertid påvirke flere markeder direkte eller indirekte samtidig. Som påpekt kan for eksempel skatt på selskapsoverskudd overveltes på arbeidskraften og dermed påvirke arbeidstilbudet. Dette kan igjen påvirke tilpasninger i konsum og sparing. Generelle likevektsmodeller kan i prinsippet ta hensyn til at endringer i skatt påvirker flere markeder. Slike modeller kan beregne ny likevekt og dermed gi et anslag på samlede virkninger.

Sørensen (2014) har utarbeidet en enkel og stilisert generell likevektsmodell for svensk økonomi som benyttes til å vurdere effektivitetstap i svenske skatte- og avgiftsregler. Modellen er beskrevet nærmere i boks 13.5. Denne modellen kan brukes til å estimere det marginale effektivitetstapet ved ulike skatter målt med selvfinansieringsgraden ved en marginal reduksjon i skattesatsene.

Modellen kan også benyttes til å undersøke det marginale effektivitetstapet av norske skatter

Tabell 13.17 Marginalt effektivitetstap/selvfinansieringsgrad (SFG) ved en marginal reduksjon i skattesatsen på henholdsvis arbeid, konsum, selskapsoverskudd og sparing. Prosent

Reduksjon i effektiv marginal skattesats på	Bidrag til SFG fra økt inntekt fra skatt på				Total SFG
	Arbeidsinntekt	Konsum	Selskapsoverskudd	Sparing	
Arbeid ( $t_w$ ) . . . . .	14,9	2,9	0,4	3,7	21,8
Konsum ( $t_c$ ) . . . . .	11,0	2,1	0,3	2,8	16,2
Selskapsoverskudd ( $t_k$ ) . . . . .	14,9	2,9	6,4	3,7	27,8
Sparing ( $t_r$ ) . . . . .	6,7	1,3	0,2	31,5	39,7

Kilder: Sørensen (2014) og utvalget.

ved å tilpasse parametere som inngår i modellen til norske forhold. Tabell 13.17 viser marginalt effektivitetstap ved en marginal økning i de aggregerte skattesatsene basert på en versjon av modellen kalibrert til norske parametere for 2012 (skattesatser for 2014). Ved en marginal reduksjon i skattesatsene kan det marginale effektivitetstapet tolkes som skattereduksjonens selvfinansieringsgrad (SFG).

Tabell 13.17 viser hvordan en reduksjon i effektiv marginal skattesats på arbeid, konsum, selskapsoverskudd og sparing påvirker inntektene fra de samme skatteartene. For selskappsskatten viser resultatene at redusert marginal effektiv skattesats har en selvfinansieringsgrad på 27,8 pst. med de valgte parameterne. Modellen legger til grunn at den langsiktige effekten på selskappsskattegrunnlaget gjennom økte investeringer er i overkant av 6 pst. Det største bidraget ved redusert skatt på selskapsoverskudd kommer likevel fra skatt på arbeid med om lag 15 pst. Dette skyldes at økte investeringer antas å slå ut i lønn til arbeidstakerne, jf. omtale under virkninger på arbeidstilbud. Modellen gir også noe utslag i skatt på konsum som skyldes at økt lønn gir økte muligheter for konsum som igjen påvirker skatteinngangen fra blant annet merverdiavgiften.

Modellen viser at de marginale effektivitetstapene ved skatt på sparing (39,7 pst.) og selskapsoverskudd (27,8 pst.) er høyere enn arbeid (21,8 pst.) og konsum (16,2 pst.). Resultatet er konsistent med teorien og empirien som ligger til grunn for modellen. Det teoretiske grunnlaget for modellen er beskrevet i kapittel 3. At skatt på sparing gir et såpass høyt marginalt effektivitetstap, følger av at sparefølsomheten overfor skatteendringer er relativt høy i modellen. Denne rangeringen av skatter etter effektivitetstap stemmer grovt sett også overens med den rangeringen OECD gjør i Tax and Growth (2010). OECD antar imidlertid at selskappsskatten har det største effek-

tivitetstapet. Sørensen (2010) antyder at en forklaring på dette kan være at OECD ikke skiller mellom skatt på sparing og skatt på arbeid, men behandler dette som skatt på personinntekt.

Med utvalgets forslag reduseres effektiv marginal skattesats på selskapsoverskudd med et initielt provenyrtap på 17,5 mrd. kroner. Direkte bruk av disse resultatene tilsier at provenyrtapet vil reduseres med i størrelsesorden 4,9 mrd. kroner på lengre sikt. Resultatet beror på en del forutsetninger. For det første forutsetter det at alle elastisitetene som er benyttet i modellen er uavhengige av nivået på skattesatsen. For det andre må bidraget til selvfinansieringsgrad være likt for alle nivåer på selskappsskatten mellom 27 pst. og 20 pst. I utgangspunktet er modellen konstruert for å vurdere *marginale* endringer i skattesatsen. Det antas at modellresultatene likevel også kan bidra til å belyse hvordan effekten av redusert selskappsskatt fra 27 til 20 pst. vil være på lengre sikt.

Beregningene er særlig følsomme for arbeidstilbudselastisiteten som legges til grunn i modellen. Som utgangspunkt har Sørensen (2014) lagt til grunn at arbeidstilbudet øker med 0,172 pst. ved 1 pst. økning i reell timelønn etter skatt (kalibrert til norske forhold). I SSBs generelle likevektsmodell MSG, som kan benyttes til å analysere effektene av endringer i økonomisk politikk, legges det til grunn en elastisitet på 0,25, noe som er i konsistent med estimeringer i Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). Dette gir en selvfinansieringsgrad av selskappsskattesatsreduksjoner på om lag 38 pst.

Beregningene i tabell 13.17 er basert på en forenklet modellering av norsk økonomi hvor en prøver å beskrive sentrale sammenhenger i økonomien. Dette er ikke en empirisk analyse av virkninger av en gitt skattereform. Resultatene er usikre fordi mange av sammenhengene er usikre/forenklet og beregningene er følsomme for hvilke parametere man legger til grunn. Modellen illus-

### Boks 13.5 Enkel likevektsmodell for svensk økonomi

Sørensen (2014) har utarbeidet en modell for å analysere det marginale effektivitetstapet ved endringer i ulike skatter for den svenske økonomien. Modellen er relativt transparent sammenlignet med større makroøkonomiske (nummeriske) modeller. Modellen estimerer det marginale effektivitetstapet (dødvectstapet) ved skatt på arbeid, indirekte skatter på konsum, kildebaserede skatter på kapital (selskapsskatt) og residensbaserte skatter på kapital. Beregningen tar hensyn til interaksjonen mellom ulike skattegrunnlag. Atferdsvirkninger ved økt sats på ett grunnlag reduserer med andre ord både inntektene fra det aktuelle skattegrunnlaget, men også fra andre skattegrunnlag.

Modellen beskriver likevekten på lang sikt i en liten, åpen økonomi hvor kapital er perfekt mobil mellom land, mens arbeidskraft i utgangspunktet ikke er mobil. Realrenten bestemmes i det internasjonale kapitalmarkedet. Produksjon krever innsatsfaktorer fra kapital og arbeid og skjer med konstant skalautbytte. Kapitalen fordeles mellom små og store selskap. Små selskap består av aktive aksjeselskap og enkeltpersonforetak.

Selskapssektoren tilpasser seg optimalt ved at marginalproduktet av investert kapital tilsvare brukerprisen på kapital før kapital slit. Store bedrifter har tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet, slik at brukerprisen på kapital for disse selskapene er uavhengig av personskatter (men vil avhenge av den kildebaserede selskapskatten). Små selskap antas ikke å ha tilgang på

internasjonal kapital. For disse inngår derfor personskatter i brukerprisen på kapital. Videre gir optimal tilpasning at marginalproduktet av arbeidskraft bør tilsvare reallønnsraten. Det antas altså at arbeidsmarkedet på lang sikt klarer seg ved reallønnen.

Husholdningssektoren består av en representativ konsument (husholdning) som lever i to perioder. I periode 1 deltar husholdningen i arbeidsmarkedet, mens den er pensjonert i periode 2. I periode 1 finansierer husholdningen konsum med inntekt fra arbeid og offentlige skattefinansierte overføringer (stønader). I periode 2 finansieres konsumet gjennom sparing fra periode 1 og med overføringer fra offentlig sektor (pensjon). Husholdningen maksimerer nytten gjennom tilpasninger i arbeidstilbudet i periode 1 og konsum fordelt over periode 1 og 2 i tråd med livsløpshypotesen (konsumutjevning). Optimal fordeling av konsum gir også optimal sparing.

Skattene i modellen består av en progressiv skatt på arbeid, en proporsjonal indirekte skatt på konsum, en proporsjonal residensbasert skatt på kapitalinntekt og en proporsjonal kildebaseret selskapsskatt. Arbeidstilbud og sparing i modellen avhenger av reallønnen etter skatt og realrenten etter skatt, i tillegg til offentlige overføringer. Samlet nivå på investeringene avhenger av den internasjonale realrenten, på innenlandske kildebaserede skatter (selskapskatten) og innenlandsk arbeidstilbud.

Kilder: Sørensen (2010a, 2010b og 2014).

trerer at noe av det initielle provenytapet fra redusert selskapskattesats på lengre sikt kan motsvares av høyere skatteinntekter både fra selskapskatten selv og fra andre skattebaser (først og fremst fra arbeidsinntekt).

Resultatene er konsistente med de partielle beregningene utvalget har gjort i avsnitt 13.4.2. Modellen gir selvfinansieringsgrader som ligger i samme størrelsesorden som de partielle beregningene for virkningene av redusert skatt på selskap og arbeid.

#### 13.4.4 Større makroøkonomiske modeller

I hovedsak benyttes det i dag to store makroøkonomiske modeller i analyser av økonomisk politikk. Langsiktige framskrivninger gjøres i den generelle likevektsmodellen MSG, mens konjunkturanalyser på kort og mellomlang sikt gjøres i MODAG. Begge modellene har tidligere blitt brukt til å analysere virkninger av endringer i skattepolitikken. SSB har nylig analysert virkningene av redusert selskapskatt ved bruk av MSG. En nærmere beskrivelse av MSG finnes på SSB sine hjemmesider. Modellen er imidlertid noe tilpasset for å kunne analysere virkningen av redu-

sert selskapsskatt. Det gjelder særlig modelleringen av kapitalkostnaden.

I modellkjøringen der brukerprisen på kapital blir påvirket av selskapsskatten, gir MSG positive velferdseffekter av redusert selskapsskattesats. Redusert bedriftsbeskatning fører til redusert avkastningskrav for realinvesteringer. Skatteprovenyet fra bedriftsbeskatningen reduseres som følge av den reduserte skattesatsen, men den initiale reduksjonen kompenseres som følge av økt realkapitalbeholdning. Skatten på lønnsinntekt må likevel økes for å holde skatteprovenyet uendret. Skatteøkningen er imidlertid mer moderat enn i scenarioet der brukerprisen ikke påvirkes. Samlet gir modellen økt reallønn og positive velferdseffekter i tilfellet der brukerpris påvirkes av selskapsskatten.

#### 13.4.5 Utvalgets vurderinger av de langsiktige virkningene av forslaget

Utvalgets forslag antas å påvirke atferden i norsk økonomi på flere måter. I hovedtrekk innebærer utvalgets forslag at skattebyrden forskyves fra selskapsskatten, skatt på sparing og skatt på arbeid til skatt på fast eiendom og konsum. En slik omlegging er i tråd med internasjonale anbefalinger for å fremme økonomisk vekst. Utvalgets analyser av hovedforslaget gjennom partielle virkninger og enkle generelle likevektsmodeller understøtter at en slik omlegging vil virke vekstfremmende. Analysene viser at både skatt på fast eiendom og konsum har lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn skatt på selskapsoverskudd, sparing og arbeid. Flere av forslagene medfører også at skattegrunnlagene utvides og at satsene settes ned. Kostnadene ved å innkreve skatter stiger mer enn proporsjonalt med skattesatsen. Bredere og riktigere grunnlag og lavere satser på flere områder vil dermed også redusere de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning.

Samlet antar utvalget at forslaget om redusert selskapsskattesats til 20 pst., riktigere avskrivninger og en strammere rentebegrensningsregel vil føre til økte investeringer og mer effektiv kapitalbruk i Norge. Forslaget vil redusere både den marginale skattesatsen som har betydning for investeringsnivået og den gjennomsnittlige skattesatsen som har betydning for diskrete investeringsbeslutninger som eksempelvis lokalisering. Utvalgets beregninger viser at de langsiktige virkningene av endringene i selskapsbeskatningen kan være betydelige. Noen av beregningene gir relativt høye selvfinansieringsgrader, men resulta-

tene beror på en rekke forutsetninger og må derfor tolkes med varsomhet. På usikkert grunnlag antar utvalget at på sikt kan selvfinansieringsgraden ved redusert selskapsskattesats, riktigere avskrivninger og en strammere rentebegrensningsregel være i størrelsesorden 20 til 40 pst. Avgiften på margininntekter fra finansiell sektor trekker i motsatt retning. Det samme gjelder økningen i skatten på eierinntekt, men her antas virkningene å være svært begrenset. I forslaget med netto skattelettelser reduseres eventuelle virkninger av eierskatten.

Utvalgets forslag om også å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere til 20 pst. vil påvirke avkastningen av og insentivene til å spare. Virkningen på faktisk sparing vil være ulik for låntakere og rentenister. For låntakere vil forslaget gi økt sparing, mens for rentenister vil effekten være usikker. Rentenister vil få økt avkastning på sin netto positive kapitalbeholdning, og dermed lavere behov for sparing til framtidig konsum. De fleste husholdninger i Norge er imidlertid i netto låneposisjon, slik at utvalget antar at forslaget vil øke samlet sparing.

Forslaget til mer ensartet verdsettelse innebærer at vridningene mot fast eiendom betydelig reduseres i formuesskatten, samtidig som det reduserer den effektive beskatningen av andre formuesobjekter. Samlet vil dette føre til høyere avkastning på sparingen og gi positive samfunnsøkonomiske virkninger.

Økte investeringer som følge av redusert selskapsskatt vil gi økt arbeidsproduktivitet, noe som igjen vil gi økt reallønn til arbeidstakeren. Samtidig foreslår utvalget endringer som både reduserer marginalsakten og gjennomsnittsskatten på arbeid. Utvalget antar forslagene vil øke arbeidstilbudet.

Forslaget om å dekke inn store deler av lettelsen i selskapsskatten med økt skatt på eierinntekt antas å ha lave samfunnsøkonomiske kostnader. Dette skyldes at den økte skatten på eierinntekt vil ha begrenset betydning for investeringene siden en skjermer store deler av investors alternativkostnad ved å binde egenkapital gjennom skjermingsfradraget, og skatten er av liten betydning for investeringer i selskap som har tilgang på internasjonal kapital.

Også forslaget om økt merverdiavgift for varer som har nullsats eller lav sats antas å ha lave kostnader. Forslaget bidrar til større likebehandling mellom ulike varegrupper og reduserer uheldig vridning mot enkelte konsumvarer. Den norske merverdiavgiften antas også generelt å ha lavere

samfunnsøkonomiske kostnader enn skattene på arbeid, sparing og selskapsskatten.

Ved å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget til å omfatte finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag, og samtidig innføre skatt på margininntektene i finanssektoren, fjernes en del av de uheldige vridningene ved dagens unntak i merverdiavgiften. De nye vridningene som oppstår ved at avgiften ikke ivaretar alle nøytralitetsegenskapene i merverdiavgiften, anses å være mindre alvorlig enn vridningene dagens unntak medfører. De langsiktige effektene av endringene i beskatningen av finansiell sektor anses dermed også å være positive.

Utvalgets samlede vurdering er at forslaget vil føre til økte investeringer, økt arbeidstilbud, mer og riktigere allokert sparing. De langsiktige økonomiske virkningene antas med andre ord å være positive for norsk økonomi. Det antas derfor at en ikke ubetydelig del av det initielle provenytapet knyttet til selskaps- og kapitalbeskatningen på sikt vil bli motvirket av høyere skatteinntekter.

### 13.5 Administrative konsekvenser

Utvalget foreslår å beholde hovedstrukturen i dagens skattesystem. Utvalgets forslag kan imidlertid ha visse administrative virkninger for skattyterne og skattemyndighetene.

Blant annet vil utvalgets forslag til endringer i rentebegrensingsregelen medføre en del merarbeid for skattyterne og skattemyndighetene. Regelen kan være krevende å anvende i praksis, og flere låneforhold blir omfattet dersom bestemmelsen utvides til å omfatte eksterne renter. Videre vil en reduksjon av terskelbeløpet til 1 mill. kroner medføre at flere selskap blir berørt av regelen. Samtidig vil det innebære en forenkling ikke å måtte ta stilling til grensen mellom interne og eksterne renter.

Utvalgets forslag til endringer i reglene om opplysningsplikt for skattyter kan effektivisere kontrollarbeidet i Skatteetaten. Forslagene vil imidlertid føre til noe merarbeid for skattyter, som må innhente opplysninger fra konsernselskap og føre oversikt over eierandeler i selskap og enheter i utlandet.

Ved innføring av kildeskatt på renter og royalty må Skatteetaten etablere et system for rapportering, innbetaling, refusjon og klage. Utvalget antar at dette kan bygge på dagens ordning med kildeskatt på utbytte.

Utvalgets forslag til beskatning av finansiell sektor betyr at selskapene må etablere et system

for identifisering og rapportering av margininntekter og gebyrbelagte tjenester.

I kapittel 11 foreslår utvalget nødvendige tilpasninger i personbeskatningen. Utvalget foreslår blant annet å innføre et nytt inntektsgrunnlag (eierinntekt), som gjør skattereglene noe mer komplisert. Utvalget antar imidlertid at forslagene i begrenset grad vil påvirke de administrative kostnadene for skattyter og skattemyndighetene utover innføringsåret.

I kapittel 11 foreslår utvalget også å fjerne en rekke fradrag og særregler i personbeskatningen. Dette vil gi administrative besparelser for Skatteetaten i form av reduserte kostnader til veiledning, innhenting av tredjemannsopplysninger og kontroll knyttet til de fradragene som fjernes. I tillegg vil en reduksjon i antall fradrag føre til besparelser ved utviklingen av nye systemer. På den annen side vil slike endringer gjøre det nødvendig med endringer i etatens systemer, noe som medfører en engangskostnad.

#### Referanser

- Aaberge, R., J. K. Dagsvik og S. Strøm (1995): «Labour Supply Respons and Welfare Effects of Tax Reforms», *Scandinavian Journal of Economics* 97, 635–659.
- Arulampalam, W. M. Devereux og G. Maffini (2007): «The Incidence of Corporate Income Tax on Wages», *Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 07–2007*.
- Bekaert, G. og X. Wang (2009): «Home bias revisited», *SSRN Working Paper Series*.
- De Mooij, R. A. og S. Ederveen (2008): «Corporate Tax Elasticities. A Reader's Guide to Empirical Findings», *Oxford University Centre for Business Taxation WP 08/22*.
- Det svenske finansdepartementet (2013): «Beräkningskonventioner 2014.
- Felix, A. R. (2007): «Passing the Burden: Corporate Tax Incidence in Open Economies», *University of Michigan*.
- Gravelle, J. G. og K. A. Smetters (2006): «Does the Open Economy Assumption Really Mean That Labor Bears the Burden of a Capital Income Tax?», *The B.E Journal of Economics Analysis and Policy* 6, 1–44.
- Grubert, H. og J. Mutti (1985): «The Taxation of Capital Income in an Open Economy: The Importance of Resident-Nonresident Tax Treatment», *Journal of Public Economics* 27, 291–309.
- Harberger, A. C. (2008): «Corporate Tax Incidence: Reflections on What is Known,



- Unknown, and Unknowable» i Diamond, J. W. og G. R. Zodrow (red.) «Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications», MIT Press.
- Hasset K. and A. Mathur (2006): «Taxes and Wages» American Enterprise Institute for Public Policy Research, Working Paper 128.
- Heckemeyer, J. H. and M. Overesch (2013): «Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels», ZEW Discussion Paper 13-045.
- OECD (2010): «Tax Policy Reform and Economic Growth».
- Randolph, W. C. (2006): «International Burdens of the Corporate Income Tax», Working Paper 2006-09, Congressional Budget Office.
- Statens offentliga utredningar 2014: 40: «Netural bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet».
- Södersten, J. (2014): «Bolagsbeskattningsens incitamentseffekter», ekspertrapport til Företags-
- skattekomittén, vedlegg 7 i SOU 2014: 40 «Neutral bolagsskatt för ökad effektivitet och stabilitet».
- Sørensen, P. B. (2010a): «Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges», Expert Group on Public Economics 2010: 4.
- Sørensen, P. B. (2010b): «Calculating the Deadweight Loss from Taxation in a Small Open Economy», Expert Group on Public Economics 2010: 4. Supplement.
- Sørensen, P. B. (2014): «Measuring the Deadweight Loss from Taxation in a Small Open Economy. A general method with an application to Sweden.» Journal of Public Economics 117 (2014), 115–124.
- Vanpée, R. og L. de Moor (2012): «Bond and Equity Home Bias and Foreign Bias: An International Study», working paper, Katholieke Universiteit Leuven.
-

## Vedlegg 1

# Internprisingsmetoder og tilordning av fortjeneste til fast driftssted

## Vedlegg til kapittel 2

### 1 Innledning

Nedenfor gjengis kort hvilke metoder OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, July 2010 (TPG) gir anvisning på. Formålet med retningslinjene er å sikre riktig tilordning av fortjeneste i transaksjoner mellom foretak med interessefelleskap i tilfeller hvor det foreligger skatteavtale. Retningslinjene er gitt direkte virkning i norsk rett, jf. skatteloven § 13-1 (4), for transaksjoner mellom en norsk og en utenlandsk part når det foreligger interessefelleskap. For en detaljert redegjørelse av metodene og hvordan de bør anvendes, vises det til TPG.

### 1.2 Tradisjonelle transaksjonsbaserte metoder

Disse metodene har det til felles at de analyserer og sammenligner prisen som er satt på den enkelte kontrollerte transaksjon med prisen i en sammenlignbar ukontrollert transaksjon. En ukontrollert transaksjon anses sammenlignbar dersom:

1. ingen av forskjellene mellom den kontrollerte og ukontrollerte transaksjonen eller mellom foretakene som gjennomfører transaksjonene i vesentlig grad vil kunne påvirke prisen i det åpne marked, eller
2. det kan gjøres rimelige presise justeringer for å eliminere de vesentligste konsekvensene av slike forskjeller. Metodenes relative pålitelighet i den enkelte transaksjon avhenger av hvor presise justeringer det er mulig å gjøre for å oppnå sammenlignbarhet med uavhengige transaksjoner.

*Sammenlignbar ukontrollert pris-metoden* (SUP) (Comparable Uncontrolled price Method (CUP)), sammenligner prisen på overførte eiendeler eller

tjenester i en kontrollert transaksjon (mellom nærstående parter) med prisen på overførte eiendeler og tjenester i en sammenlignbar ukontrollert transaksjon under sammenlignbare omstendigheter. I vurderingen av om en kontrollert og en ukontrollert transaksjon er sammenlignbar, tas det utgangspunkt i en produktsammenligning, men det bør også tas hensyn til den betydning mer generelle forretningsfunksjoner har for prisen. TPG uttaler at metoden er spesielt pålitelig der det produktet som omsettes mellom to nærstående parter også selges av et uavhengig foretak. Dersom det er mulig å finne sammenlignbare ukontrollerte transaksjoner, legger TPG til grunn at denne metoden er den mest direkte og pålitelige metoden for å anvende armlengdeprinsippet.

*Videresalgsprismetoden* (Resale-Minus Method) tar utgangspunkt i den prisen et produkt (eller en tjeneste) som er kjøpt for fra en nærstående part, blir videresolgt for til en uavhengig part. Denne videresalgsprisen reduseres med en passende bruttomargin som skal dekke videreforskerens salgs- og øvrige driftskostnader og, under hensyn til de funksjoner vedkommende part har hatt og de eiendeler hver av partene gjør bruk av og de risikoer de bærer, gi et passende overskudd. Videre salgsmetoden krever som regel færre justeringer for produktforskjeller enn SUP-metoden fordi bruttomarginer er mindre sensitive for slike forskjeller enn selve produktprisen. TPG antyder at videresalgsmetoden kan være mest anvendelig i tilfeller hvor videreforskeren ikke øker verdien på produktet eller tjenesten i særlig grad ved for eksempel foredling eller å benytte produktet i andre produkter. Metoden kan være aktuell ved for eksempel markedsføringsaktiviteter.

*Kost-plussmetoden* (Cost Plus Method) tar utgangspunkt i kostnadene en part (leverandøren) pådrar seg for eiendeler overdratt eller tjenester ytet til en nærstående part (kjøper). Et passende kost-plusspåslag blir så lagt til for å komme fram til et passende overskudd i lys av de funksjo-

ner leverandøren utøver og markedsforholdene. Det beløpet en kommer fram til etter tillegget for kost-plusspåslaget kan anses som armlengdepris. Kost-plussmetoden bygger på at et sammenlignbart kostnadsgrunnlag skal tillegges et sammenlignbart kost-plusspåslag. Å fastsette et sammenlignbart kostnadsgrunnlag kan være utfordrende. TPG peker blant annet på inkonsistent regnskapsmessig behandling av kostnader i en kontrollert og en ukontrollert transaksjon. Blant annet kan dette gjelde fordeling av kostnader over tidsperioden transaksjonen gjelder, fordeling av kostnader på forskjellige produktgrupper, fordeling av faste kostnader mellom leverandør og kjøper og i helt spesielle tilfeller bruk av variable kostnader.

TPG antyder at kost-plussmetoden antakelig er mest nyttig hvor halvfabrikata selges mellom nærstående parter, der nærstående parter har inngått avtaler om felles fasiliteter eller hvor transaksjonen gjelder en tjeneste.

Både ved videresalgsprismetoden og kost-plussmetoden er sammenligningen med den ukontrollerte transaksjonen basert på bruttomarginer. Det vil si at en ser på marginer etter fradrag for direkte og indirekte produksjonskostnader, mens det ikke gjøres fradrag for driftskostnader for foretaket som helhet som for eksempel ledelses- og administrasjonskostnader og generelle kostnader: sistnevnte typer kostnader vil kunne variere svært mye fra foretak til foretak og det ville være vanskelig å kunne gjøre tilstrekkelige presise justeringer i sammenligningsgrunnlaget for disse.

Dermed er både videresalgsprismetoden og kost-plussmetoden indirekte metoder i den forstand at de benytter bruttomargin som hjelpetørrelse for å komme fram til prisen på transaksjonen som undersøkes.

### 1.3 Transaksjonsoverskuddsmetoder

Dette er metoder hvor en undersøker overskuddene fra bestemte transaksjoner mellom nærstående parter. Det finnes mange varianter av slike metoder. TPG legger til grunn at de eneste variantene som samsvarer med armlengdeprinsippet er de som er konsistente med artikkel 9 i OECDs mønsteravtale og som baserer seg på en sammenlignbarhetsanalyse slik den er beskrevet i TPG. Metodene beskrevet i TPG er den transaksjonsbaserte nettomarginmetoden (Transactional Net Margin Method (TNMM)) og overskuddsdelingsmetoden (Profit Split). Disse kan anvendes

alene eller sammen med andre tradisjonelle transaksjonsmetoder.

*Den transaksjonsbaserte nettomarginmetoden* undersøker nettooverskuddsmargin oppnådd av en part i en kontrollert transaksjon sammenlignet med et egnet grunnlag (nettomarginindikator), som for eksempel kostnader, salg eller aktiva. Metoden ligner kost-pluss-metoden eller videresalgspris-metoden, men sammenligner nettomarginer i stedet for bruttomarginer.

TPG framholder at nettomarginer kan være mer robuste mot forskjeller i funksjoner enn en sammenligning av bruttomarginer, fordi forskjeller i utførte funksjoner ofte reflekteres i driftskostnadene. På samme måte påvirkes ikke nettomarginer av forskjeller i produkt som en sammenligning mellom fastsatte priser i en transaksjon. Metoden stiller imidlertid store krav til sammenlignbarhet i en rekke andre faktorer enn pris og funksjoner.

For eksempel påvirkes nettomarginer direkte av ulike driftskostnader, også de som er generelle kostnader. Det pekes også på at nettomarginindikatorer kan påvirkes av de samme faktorer som kan påvirke bruttomarginer, men at det ikke alltid er like enkelt å gjøre pålitelige justeringer for disse forskjellene. Ved bruk av tradisjonelle transaksjonsmetoder vil disse faktorene kunne justeres for ved å kreve større likhet i produkt og funksjoner i den kontrollerte og ukontrollerte transaksjonen. Nettomarginindikatorer kan også påvirkes av faktorer som direkte trussel om nye markedsaktører, konkurranseposisjon, ledelsens effektivitet og valgte strategier osv.

En fordel ved denne metoden er at den bare krever at en undersøker én part i den kontrollerte transaksjonen mot det identifiserte sammenligningsgrunnlaget. En må likevel utføre en sammenlignbarhetsanalyse, herunder en funksjonsanalyse, for å kartlegge den kontrollerte transaksjonen.

TPG gir nærmere retningslinjer for valg av nettomarginindikatorer og vektning av nettofortjeneste og går gjennom tilfeller hvor nettofortjeneste vektet mot salg, kostnader og eiendeler. En bør velge en nettofortjenesteindikator som har sterk sammenheng med den verdien som skapes i transaksjonen. For eksempel kan salgs- eller distribusjonskostnader være egnet som en nettofortjenesteindikator for distribusjonsvirksomhet.

I de seneste årene er det observert en økende bruk av denne metoden, både hos skattyterne og skattemyndighetene.

*Overskuddsdelingsmetoden* tar sikte på å dele det samlede overskuddet fra en transaksjon (eller

flere transaksjoner som det er naturlig å se samlet mellom nærstående parter mellom partene på en måte som gjenspeiler hvordan overskuddet ville bli delt mellom uavhengige parter i en ukontrollert sammenlignbar transaksjon.

Først identifiseres det samlede overskuddet fra transaksjonen (eller tap). Deretter deles dette overskuddet mellom partene på et økonomisk fornuftig grunnlag. TPG omtaler overskuddsdeling enten ved en bidragsanalyse eller residualmetoden. Ved en bidragsanalyse fordeles overskuddet fra transaksjonen mellom partene basert på verdien av partenes relative bidrag. Dersom det finnes opplysninger om hvordan uavhengige sammenlignbare parter ville fordelt overskuddet baseres fordelingen på dette. Dersom det ikke finnes sammenlignbare data baseres fordelingen av overskuddet på den relative verdi verdien av partenes funksjoner, hensyntatt eiendeler som benyttes og den risiko partene påtar seg.

Ved fordeling etter residualmetoden får hver av partene en armlengdebasert grunnfortjeneste knyttet til ikke-unike bidrag til transaksjonen. Det resterende overskuddet fordeles etter en nærmere vurdering av partenes øvrige bidrag i transaksjonen.

Ofte skjer fordelingen på grunnlag av fordelingsnøkler basert på eiendeler og kapital som stilles til rådighet i transaksjonen eller kostnader partene har dekket. Som for nettomargin indikatorer må en velge en fordelingsnøkkel hvor det er en sterk sammenheng mellom den faktoren som benyttes og verdiskapningen i den kontrollerte transaksjonen. For eksempel kan markedsføringskostnader være riktig å benytte for distributører dersom markedsføringen medfører at det skapes betydelige markedsførings-IP.

TPG antyder at overskuddsdelingsmetoden kan være særlig egnet når begge parter yter verdifulle bidrag, for eksempel i form av verdifulle og unike immaterielle verdier.

Etter å ha anvendt den metoden som utpeker seg som mest riktig i den transaksjonen en står ovenfor viser TPG til at denne i mange tilfeller kan frembringe et intervall av ulike priser, heller en én riktig pris. Dersom det er stort avvik mellom ytterpunktene i intervallet kan det være nødvendig med ytterligere analyser. Dersom den prisen eller marginen skattyter har benyttet i sin prissetting ligger innenfor det identifiserte intervallet foretas ingen justering. Dersom pris eller margin ligger utenfor det identifiserte intervallet skal skattyter gis mulighet til å framlegge ytterligere dokumentasjon til støtte for at intervallet bør utvides. En justering av prissettingen bør i henhold til

TPG skje til det punktet i intervallet som best gjenspeiler betingelsene i den kontrollerte transaksjonen.

#### 1.4 Særlig om tilordning av fortjeneste til faste driftssteder etter skatteavtalens artikkel 7

Når en utenlandsk skattyter er begrenset skattepliktig til Norge for virksomhetsinntekter etter skatteloven § 2-3 første ledd b) skal tilordning av inntekter og kostnader til virksomheten i Norge i utgangspunktet skje i samsvar med de alminnelige tilordningsreglene i skatteloven. Det er særskilte unntak for fordeling av gjeld og gjeldsrenter.

Dersom den utenlandske skattyteren er hjemmehørende i et land som Norge har skatteavtale med reguleres skatteplikten av skatteavtalens bestemmelser om fast driftssted (artikkel 5) og tilordning av fortjeneste til det faste driftsstedet skal skje etter reglene for dette i artikkel 7. OECD har utviklet en metode for denne tilordningen, såkalt Authorized OECD Approach (AOA).<sup>1</sup>

AOA bygger i likhet med skatteavtalens artikkel 9 på armlengdeprinsippet og prinsippet om separate enheter. Metoden bygger på vurderinger i to trinn.

Fordi man ikke finner transaksjoner mellom faste driftssteder og hovedkontor på samme måte som tilfellet er mellom to foretak i et flernasjonalt foretak er det nødvendig å skille hovedkontor og fast driftssted som om de var to separate enheter. Trinn 1 i AOA tar sikte på dette.

Det foretas en *funksjonsanalyse* og en *faktisk analyse* som på en passende måte skal tilordne til det faste driftsstedet rettigheter og forpliktelser fra transaksjoner mellom foretaket som det faste driftsstedet er en del av og andre foretak (nærstående eller uavhengige). En identifiserer viktige personfunksjoner (significant people functions) som er relevante for tilordningen av økonomisk eierskap til eiendeler, og tilordner økonomisk eierskap til det faste driftsstedet. Videre identifiseres viktige personfunksjoner som er relevante for å pådra seg risiko, og en tilordner etter dette risiko til det faste driftsstedet. Deretter identifiseres

<sup>1</sup> Metoden gjennomgås i rapporten Attribution of Profits to Permanent Establishments, OECD, Paris, 2010. Metoden gis en noe begrenset anvendelse for skatteavtaler som er inngått på grunnlag av ordlyden i artikkel 7 slik den framsto til og med 2008-versjonen av OECDs modellavtale. For skatteavtaler som benytter ordlyden i 2010-utgaven av OECDs modellavtale skal metoden anvendes fullt ut.

res andre funksjoner ved det faste driftsstedet. En må deretter fastslå og identifisere disposisjoner (dealings) mellom det faste driftsstedet og andre deler av foretaket (hovedkontor eller andre faste driftssteder i samme foretak). Til slutt tilordnes kapital, basert på eiendeler og risiko som er tilordnet det faste driftsstedet.

I trinn 2 skal alle transaksjoner med nærstående foretak som er tilordnet det faste driftsstedet

under analysen i trinn 1, prises i samsvar med retningslinjene i TPG. Retningslinjene gis også analogisk anvendelse på disposisjoner mellom det faste driftsstedet og andre deler av foretaket. Handelen skal prises etter armlengdeprinsippet ved å vurdere sammenlignbarhet mellom handlene og ukontrollerte transaksjoner ved en sammenlignbarhetsanalyse, og ved analogisk anvendelse av en av de anbefalte metodene i TPG.

---

## Vedlegg 2

# Taxation of shareholder income and the cost of capital in a small open economy

Peter Birch Sørensen  
University of Copenhagen, Department of Economics

*Abstract:* When companies finance their investment via the international markets for stocks and bonds, relief from domestic personal taxes on dividends and capital gains will not reduce the cost of capital. Some authors have shown that even for small domestic companies whose shares are not traded internationally, domestic shareholder tax relief will not necessarily reduce the cost of equity finance. This paper argues that, under realistic assumptions, domestic shareholder tax relief will in fact reduce the cost of capital for small firms. It also argues that a shareholder income tax on the equity premium with full loss offset will improve the allocation of risk in the economy.

## 2.1 The problem: Does shareholder tax relief work in an open economy?

---

Under a classical corporate tax system equity income is subject to corporate income tax, and in addition shareholders pay full personal income tax on their dividends and capital gains on shares in the company. In a closed economy such double taxation will drive the cost of capital for equity-financed corporate investment above the rate of return that would be required in the absence of tax.

Economic theory suggests that this distortion may be avoided if shareholders can deduct a risk-free after-tax rate of return from the base of the personal tax on dividends and capital gains. Provided the deduction and the corresponding tax relief is granted with certainty even when the realized return on shares is lower than the risk-free rate (and possibly negative), the present value of the rate-of-return allowance will equal the amount originally invested in the share. In principle, a shareholder income tax with a rate-of-return allowance (RRA) therefore works like a cash flow tax which is known to be neutral towards investment decisions. Not surprisingly, a shareholder income tax with an RRA (and full loss offset) is therefore also neutral in a closed economy, as shown by Sørensen (2005a).

In the closed economy such tax relief at the shareholder level works because it reduces the required pre-tax rate of return on shares. But in a small open economy with a stock market that is integrated in the world capital market, the required rate of return on domestic shares may be determined by the behaviour of foreign rather than domestic investors. In that case the required return on shares issued by domestic companies may not be affected by changes in domestic personal tax rules. On this basis Boadway and Bruce (1992) and Fuest and Huber (2000) argued that tax relief for domestic (resident) shareholders will fail to reduce the cost of corporate capital in a small open economy.

One objection to this argument is that, even in a small open economy, not all shares are traded internationally. Hence one might expect that tax relief for domestic shareholders will at least reduce the cost of capital for small closely-held companies controlled by one or a few domestic residents. Yet Apel and Södersten (1999) and Lindhe and Södersten (2012) found that even if one allows for the presence of such companies, a lower effective personal tax rate on domestic shareholder income will not necessarily lower the cost of capital for small domestic companies and may actually raise it. In particular, Lindhe and Södersten (2012) argue that the rate-of-return allowance introduced in Norway from 2006 may fail to reduce the required return on shares in small domestic companies. At the same time, Sørensen (2005b) has argued that the Norwegian shareholder income tax with a rate-of-return allowance may be approximately neutral not just in a closed economy, but also in the open-economy context. In other words, while the Norwegian shareholder income tax may not be able to neutralize the negative impact of the corporate

income tax on the incentive for domestic real investment, it may generate additional government revenue at almost no additional social cost.

In this note I will show that the conclusion of Lindhe and Södersten (2012) as well as the conclusion drawn by Sørensen (2005b) may be derived from the same simple model of portfolio choice in a small open economy (essentially the model used by Lindhe and Södersten), albeit under different assumptions about parameter values. I will also argue that, under realistic assumptions, a rate-of-return allowance does reduce the cost of capital for small companies, thereby stimulating domestic investment, and I will present a simple formula that allows a quantitative estimate of the impact of the RRA on the cost of capital for these companies.

I do not take issue with the common view that double tax relief at the corporate rather than the personal level is a more effective means of stimulating domestic investment in a small open economy.<sup>1</sup> I merely argue that tax relief for domestic personal shareholders will in fact reduce the required rate of return on investment in small domestic companies.

The rest of this note is organized as follows. Section 2 offers a brief formal restatement of the view that shareholder tax relief is wholly ineffective in a small open economy when the domestic stock market is fully integrated in the world stock market. Section 3 extends the analysis to a more realistic setting with non-traded as well as traded shares to illustrate why shareholder tax relief may lower the required return on non-traded shares. Section 4 introduces uncertainty explicitly into the analysis of portfolio choice and explains the assumptions needed to arrive at the conclusions drawn by Lindhe and Södersten (2012) and Sørensen (2005b), respectively. The section also presents a simple formula that can be used to quantify the impact of the RRA on the required pre-tax return on shares in small domestic companies. Section 5 sets up a simpler model of portfolio choice under uncertainty which is arguably more suitable for understanding the choices faced by a potential owner of a small closely-held company. From this model I derive an even simpler formula for the impact of a rate-of-return allowance on the cost of capital. Section 6 summarizes the main conclusions.

## 2.2 When is shareholder tax relief ineffective? A simple illustration

Consider a small open economy where domestic financial investors may invest in risk-free bonds paying a safe after-tax interest rate  $i$  or in risky shares yielding an expected return  $\rho^e$  before personal tax. Suppose the domestic personal tax on shareholder income is residence-based and levied at an effective rate  $t$ , and let  $V_0$  denote the total financial wealth of domestic investors. Assuming that bonds and shares are imperfect substitutes, we may then specify the total domestic demand for shares (denoted by  $Q$  and valued at going market prices) as

$$Q = Q(i, \rho^e(1-t), V_0), \quad (1)$$

$$Q_i \equiv \frac{\partial Q}{\partial i} < 0, \quad Q_\rho \equiv \frac{\partial Q}{\partial \rho^e(1-t)} > 0, \quad 0 < Q_V \equiv \frac{\partial Q}{\partial V_0} < 1.$$

According to (1) a higher after-tax return on bonds will reduce the demand for shares by inducing investors to shift part of their portfolio into bonds, whereas a higher expected after-tax return on shares will stimulate the demand for them. Further, at given rates of return, a fraction  $Q_V$  of any increase in initial wealth will be invested in shares.

Suppose further that all domestic bonds and shares are traded in fully integrated international capital markets. When the domestic economy is negligibly small relative to the world economy (and the domestic residence-based tax on interest income is held fixed), the rates of return  $i$  and  $\rho^e$  will then be exogenously determined by the behaviour of foreign investors, so a cut in the effective domestic shareholder income tax rate  $t$  will not reduce the required pre-tax rate of return on domestic shares. Hence the

<sup>1</sup> See, e.g., Griffith, Hines and Sørensen (2010) for a broader discussion of the effects of taxation on investment incentives in an open economy.

government cannot reduce the cost of capital for domestic companies by offering dividend tax relief to domestic residents. According to (1) the only effect of a cut in  $t$  will be to stimulate the domestic demand for shares, thereby increasing the proportion of domestic shares owned by domestic residents.

### 2.3 When shareholder tax relief might work: a more realistic example

Let us now consider a more realistic example where domestic investors may invest in three types of assets: risk-free bonds traded in the international capital market; risky shares in quoted (foreign and domestic) companies, likewise traded in the international capital market, and risky shares in unquoted domestic companies which are not traded internationally. We may reasonably assume that the two types of shares are imperfect substitutes with different risk characteristics, because the two kinds of firms will tend to predominate in different sectors of the economy, and because they have different ownership and governance structures.<sup>2</sup> The demand for domestic unquoted shares ( $D$ ) will then be given by the asset demand function

$$D = D(i, \rho^e(1-t), r^e(1-t), V_0), \quad (2)$$

$$D_i \equiv \frac{\partial D}{\partial i} < 0, \quad D_\rho \equiv \frac{\partial D}{\partial \rho^e(1-t)} < 0, \quad D_r \equiv \frac{\partial D}{\partial r^e(1-t)} > 0, \quad 0 < D_V \equiv \frac{\partial D}{\partial V_0} < 1,$$

where  $r^e$  is the expected pre-tax return on domestic unquoted shares, and  $\rho^e$  is the expected pre-tax return on the quoted internationally traded shares. In a portfolio equilibrium, the demand for unquoted shares must equal the value  $K$  of the shares issued by domestic unquoted companies:

$$D = K. \quad (3)$$

Total investor wealth is the sum of the value of bondholdings ( $B$ ), the value of the holding of quoted shares ( $Q$ ), and the value of unquoted shares:

$$V_0 = B + Q + D. \quad (4)$$

Equation (4) implies that the partial derivatives of the asset demand functions with respect to  $r^e(1-t)$  must satisfy the following adding-up constraint, where  $B_r \equiv \partial B / \partial r^e(1-t)$  and  $Q_r \equiv \partial Q / \partial r^e(1-t)$ , and where the brackets indicate the expected signs of the derivatives:

$$\begin{matrix} (-) & (-) & (+) \\ B_r & + & Q_r & + & D_r & = & 0. \end{matrix} \quad (5)$$

Under common assumptions regarding the properties of portfolio choice models, the partial derivatives will also satisfy the following symmetry condition:<sup>3</sup>

$$Q_r = D_\rho. \quad (6)$$

From (5) and (6) it follows that

<sup>2</sup> Hagen and Sørensen (1998) offer a detailed discussion of the different incentive structures and agency problems characteristic of different organizational forms.

<sup>3</sup> For example, Taylor and Clements (1983) set up a model of portfolio choice where financial assets are held by investors for the dual purposes of generating income and satisfying transactions requirements. Investors choose their portfolio so as to maximize their real after-tax income from investment, subject to a transactions technology in which the transactions (or liquidity) services of the assets are at a level determined by total real wealth. Taylor and Clements show that asset demands will then satisfy a symmetry constraint like (6).



$$\overset{(-)}{B_r} + \overset{(-)}{D_\rho} + \overset{(+)}{D_r} = 0 \quad \Rightarrow \quad D_r > |D_\rho|. \quad (7)$$

In other words, a change in  $r^e(1-t)$  has a stronger absolute effect on the demand for unquoted shares than a corresponding change in  $\rho^e(1-t)$ .

We may now investigate the effect of a change in the effective shareholder income tax rate  $t$ . In the short run considered here, we can take the initial values of  $V_0$  and  $K$  to be predetermined.<sup>4</sup> In the small open economy, the rates of return  $i$  and  $\rho^e$  are exogenously given from abroad, but the pre-tax rate of return on domestic unquoted shares is endogenously determined. Thus we may find  $r^e$  by combining (2) with the equilibrium condition (3), taking  $K$  as given:

$$D(i, \rho^e(1-t), r^e(1-t), V_0) - K = 0. \quad (8)$$

By implicit differentiation of (8), we get:

$$\frac{dr^e}{dt} = \frac{r^e D_r + \rho^e D_\rho}{D_r(1-t)}. \quad (9)$$

In the benchmark case where the initial returns on the two types of shares are equal ( $r^e = \rho^e$ ), we see from (7) and (9) that domestic dividend tax relief (i.e.,  $dt < 0$ ) will certainly lower the required pre-tax return on domestic unquoted shares, as one would expect. More generally, it follows from (7) and (9) that dividend tax relief will succeed in lowering the cost of capital for domestic unquoted companies unless the required return on traded shares exceeds the initial required return on non-traded shares by a sufficient amount.

This provides some basis for the belief that dividend tax relief for domestic residents will not be wholly ineffective as a stimulus to domestic investment in a small open economy. On the other hand, we cannot rule out that the expression for  $dr^e/dt$  in (9) could be zero or negative. Let us therefore consider a portfolio model with more structure to identify the key parameters likely to determine the sign of  $dr^e/dt$ .

## 2.4 Shareholder tax relief in a model with uncertainty

To highlight how Lindhe and Södersten (2012) and Sørensen (2005b) arrive at their conclusions regarding the effects of shareholder tax relief, I will use a mean-variance model of portfolio choice which is essentially identical to the one used by Apel and Södersten (1999) and Lindhe and Södersten (2012). The model is a simplified version of the one set up by Sørensen (2005b), and it also makes a few innocent normalizations in the Apel-Lindhe-Södersten model to streamline the formal exposition.

Consider a representative domestic investor who invests a fraction  $v_\rho$  of his initial wealth in internationally traded shares and a fraction  $v_r$  of wealth in domestic unquoted (non-traded) shares. The remaining fraction of initial wealth is invested in risk-free internationally traded bonds yielding an after-tax rate of return  $i$ . To analyze the effect of a rate-of-return allowance (RRA) for personal shareholders like the one applied in Norwegian tax law, I will now assume that shareholders are allowed to deduct a fraction  $\alpha$  of the risk-free net rate of return from the base for the shareholder income tax. If the *realized* pre-tax rates of return on traded and non-traded shares are  $\rho$  and  $r$ , respectively, if the shareholder income tax rate is  $\tau$ , and if the tax system allows full loss offset, the realized after-tax returns will thus be  $\rho - \tau(\rho - \alpha i)$  and  $r - \tau(r - \alpha i)$ . With an initial wealth level  $V_0$ , the investor's wealth at the end of the period ( $V$ ) will then be

<sup>4</sup> We may justify this assumption by thinking in terms of a discrete-time model where stock prices for the current period are set at the end of the previous period. Right after share prices have been set, the government announces the shareholder income tax rate for the current period. Investors then adjust their expectations of the end-of-period share price (and hence  $r^e$ ) in the light of the observed excess asset demand until the stock market clears and trades for the current period take place. Alternatively, we might assume that the tax rate is announced before the stock price is set so that an immediate capitalization effect occurs. In that scenario one can show that the expression for  $dr^e/dt$  will be proportional to the expression stated in (9), so the qualitative conclusions in this section will still hold.

$$V = \{1 + v_\rho[\rho - \tau(\rho - \alpha i)] + v_r[r - \tau(r - \alpha i)] + (1 - v_\rho - v_r)i\}V_0. \quad (10)$$

Assume that the risky returns to the two types of shares follow a normal distribution and that the investor has a utility function  $u(V)$  displaying constant absolute risk aversion. According to a well-known result (see, e.g., Silberberg and Suen (2001, p. 401)), maximization of the investor's *expected* utility is then equivalent to maximizing the mean-variance utility function

$$U = E[V] - \frac{C}{2} \text{var}[V], \quad (11)$$

where  $E[V] \equiv V^e$  is the expected level of wealth at the end of the period,  $\text{var}[V] \equiv E[(V - V^e)^2]$  is the variance of terminal wealth, and  $C$  is the constant coefficient of absolute risk aversion. Denoting expected returns by the superscript  $e$ , it follows from (10) that

$$E[V] = \{1 + v_\rho[\rho^e - \tau(\rho^e - \alpha i)] + v_r[r^e - \tau(r^e - \alpha i)] + (1 - v_\rho - v_r)i\}V_0, \quad (12)$$

$$\text{var}[V] = V_0^2(1 - \tau)^2(v_\rho^2\sigma_\rho^2 + v_r^2\sigma_r^2 + 2v_\rho v_r\sigma_{\rho r}), \quad (13)$$

where  $\sigma_j^2$  is the variance of the return on asset  $j$ , and  $\sigma_{\rho r}$  is the covariance between the returns on traded and non-traded shares. Given the expected rates of return and the risk characteristics of the three asset types, the investor chooses the portfolio shares  $v_\rho$  and  $v_r$  so as to maximize the utility function (11). Using (12) and (13), we find the first-order conditions for the solution to this problem to be

$$\partial U / \partial v_\rho = 0 \quad \Rightarrow \quad \rho^e = i \left( \frac{1 - \alpha\tau}{1 - \tau} \right) + CV_0(1 - \tau)(v_\rho\sigma_\rho^2 + v_r\sigma_{\rho r}), \quad (14)$$

$$\partial U / \partial v_r = 0 \quad \Rightarrow \quad r^e = i \left( \frac{1 - \alpha\tau}{1 - \tau} \right) + CV_0(1 - \tau)(v_r\sigma_r^2 + v_\rho\sigma_{\rho r}). \quad (15)$$

We see that the required expected rates of return on shares are equal to the tax-adjusted risk-free rate of return,  $i^*(1 - \alpha\tau/1 - \tau)$ , plus a risk premium depending on the investor's degree of risk aversion ( $C$ ) and on the riskiness of the returns to the two asset types as well as on the covariance between the returns. In the small open economy the required pre-tax return on traded shares ( $\rho^e$ ) is given from abroad, as already noted. But how does the tax system affect the required return on domestic non-traded shares ( $r^e$ )? To investigate this, it is useful to start by solving (14) for  $CV_0(1 - \tau)$  and inserting the result into (15) to get

$$r^e = i \left( \frac{1 - \alpha\tau}{1 - \tau} \right) + \tilde{\beta} \left[ \rho^e - i \left( \frac{1 - \alpha\tau}{1 - \tau} \right) \right], \quad \tilde{\beta} \equiv \frac{v_r\sigma_r^2 + v_\rho\sigma_{\rho r}}{v_\rho\sigma_\rho^2 + v_r\sigma_{\rho r}}. \quad (16)$$

Now suppose the shareholder income tax grants a full deduction for the risk-free (after-tax) rate of return so that  $\alpha = 1$ . It then follows from (16) that

$$\lim_{v_r \rightarrow 0} r^e = i + \beta_\rho(\rho^e - i), \quad \beta_\rho \equiv \frac{\sigma_{\rho r}}{\sigma_\rho^2}. \quad (17)$$

We see that the tax rate has dropped out of (17). In other words, when unquoted shares only comprise a negligible fraction of total investor wealth ( $v_r \rightarrow 0$ ), a shareholder income tax with a full rate-of-return allowance (and full loss offset) will be roughly neutral. This is the basis for the claim made by Sørensen (2005b) that, in a small open economy with a well-developed capital market where the bulk of shares are traded internationally, a shareholder income tax with an RRA is probably not far from being neutral.<sup>5</sup>

But let us now focus on the case where  $v_r$  is non-negligible, and let us investigate the basis for the claim made by Lindhe and Södersten (2012) that the RRA-system is likely to be an ineffective means of lowering the cost of capital for small domestic companies. We maintain the assumption that the initial asset prices and the total initial stock of wealth are predetermined (see the justification in footnote 4). Without loss of generality, we may normalize the initial stock prices at unity. We then have

$$v_\rho = \frac{Q}{v_0}, \quad v_r = \frac{K}{v_0}, \tag{18}$$

where  $Q$  is now the *quantity* of internationally traded shares, and  $K$  is the predetermined *quantity* of shares in domestic unquoted companies. Using (18), we can then rewrite (14) and (15) as follows:

$$\rho^e = i \left( \frac{1-\alpha\tau}{1-\tau} \right) + C(1-\tau)(Q\sigma_\rho^2 + K\sigma_{\rho r}), \tag{19}$$

$$r^e = i \left( \frac{1-\alpha\tau}{1-\tau} \right) + C(1-\tau)(K\sigma_r^2 + Q\sigma_{\rho r}). \tag{20}$$

The endogenous variables in the short-run model (19) and (20) are  $Q$  and  $r^e$ . Now solve (19) for  $Q$  and use the definition of  $\beta_\rho$  stated in (17):

$$Q = \frac{\rho^e - i \left( \frac{1-\alpha\tau}{1-\tau} \right)}{C(1-\tau)\sigma_\rho^2} - \beta_\rho K. \tag{21}$$

Then insert (21) in (20) to obtain the following result, essentially equivalent to eq. (32) in Lindhe and Södersten (2012, p. 438):

$$r^e = \beta_\rho \rho^e + (1 - \beta_\rho) i \left( \frac{1-\alpha\tau}{1-\tau} \right) + C(1-\tau)K\sigma_r^2(1 - \beta_\rho\beta_r), \quad \beta_r \equiv \frac{\sigma_{\rho r}}{\sigma_r^2}. \tag{22}$$

From (22) we can derive the effect of increasing the rate-of-return allowance under the shareholder income tax:

$$\frac{\partial r^e}{\partial \alpha} = - \frac{(1-\beta_\rho)i\tau}{1-\tau}. \tag{23}$$

According to (23) the effect on  $r^e$  of changing the RRA is ambiguous, since it depends on the magnitude of the parameter  $\beta_\rho \equiv \sigma_{\rho r}/\sigma_\rho^2$  which may be larger or smaller than 1. Surprisingly, it thus seems that a more generous RRA may actually *increase* the required return on shares in unquoted companies. To understand why, note from (21) that a rise in  $\alpha$  will induce the investor to increase his holdings of quoted shares. If  $\beta_\rho$  is high, that is, if the return on unquoted shares correlates strongly with the return on quoted shares, the rise in  $Q$  may increase the total risk in the investor's portfolio to such an extent that he will want to hold fewer unquoted shares in order to reduce his overall exposure to risk. With a given supply of unquoted shares, a lower demand for them requires a higher expected return on them to maintain market equilibrium.

According to this analysis the size of  $\beta_\rho$  is crucial for the effect of the rate-of-return allowance. Lindhe and Södersten (2012) use Nordic stock market data for the period 1990–2010 to provide an empirical estimate for the magnitude of  $\beta_\rho$ .<sup>6</sup> They generally find that  $\beta_\rho$  falls in the interval from roughly 0.7 to 1.0, but

<sup>5</sup> Of course it is an empirical question whether the portfolio share is sufficiently close to zero to warrant such a conclusion.

<sup>6</sup> Note that  $\beta_\rho$  is closely related to the «beta» familiar from the standard Capital Asset Pricing Model (CAPM). The beta-parameter in the CAPM measures the correlation between the individual asset return and the return on all shares in the market portfolio. Our parameter  $\beta_\rho$  measures the correlation between unquoted and quoted shares, with the latter representing the «market portfolio».

they also note that in some subperiods  $\beta_\rho$  has actually been slightly above 1.0. This is the basis for their claim that the RRA is an ineffective means of lowering the required pre-tax return on shares in small companies.

However, to arrive at their estimates for  $\beta_\rho$ , Lindhe and Södersten assume that the companies included in the so-called Small Cap index in the stock exchanges of the Nordic countries are representative of the small unquoted companies in our model. This assumption is hardly warranted. On average, the quoted companies in the Small Cap stock indices are likely to be larger and more integrated in the world economy than the typical small closely-held unquoted company. Larger firms tend to be more export-oriented, so one would expect that the Small Cap companies are on average more exposed to international business cycle conditions than the typical small domestic firm. Since the domestic and the international business cycle are rarely perfectly correlated, one would therefore expect a weaker correlation between the returns on quoted and unquoted shares than the correlation between the returns on the two types of quoted shares calculated by Lindhe and Södersten. Hence the estimates for  $\beta_\rho$  provided by Lindhe and Södersten are likely to have an upward bias. Given that their estimates fall in the range of 0.7–1.0, it therefore seems reasonable to assume that the «true» (model-consistent) value of  $\beta_\rho$  is in fact smaller than 1. In that case it follows from (23) that a rate-of-return allowance will indeed reduce the cost of capital for small companies whose shares are not traded internationally.

We can use (23) to get a feel for the likely magnitude of the increase in the cost of capital for these firms if the Norwegian RRA were abolished. Under the current Norwegian tax system, we have  $\alpha = 1$ , implying that  $dr^e/(d\alpha/\alpha) = dr^e/d\alpha$ . Hence the expression on the right-hand side of (23) measures the increase in  $r^e$  that would occur if the RRA were fully abolished, i.e., if  $d\alpha/\alpha = -1$ . Given the likely upward bias in the Lindhe-Södersten estimates for  $\beta_\rho$ , a reasonable «guesstimate» could be  $\beta_\rho = 0.5$ , and a plausible value of the after-tax risk-free return could be  $i = 0.02$ . Further, under the current Norwegian tax system we have  $\tau = 0.27$ . With these parameter values (23) implies that the required return on shares in unquoted companies would increase by slightly less than 0.4 percentage points if the RRA were abolished.

## 2.5 Towards a more realistic model of small firms

On reflection, the above analysis probably understates the effect of eliminating the RRA, since the underlying model assumes that the controlling owners of small firms invest a substantial (or at least a non-negligible) proportion of their total wealth in shares quoted on the stock exchange. While this may sometimes be the case, it is probably more common for the owners of small firms to invest all or practically all of their equity wealth in their own company. One reason may be that, to establish a business firm of a viable size, a certain minimum amount of equity may be needed, and this may exhaust most of the entrepreneur's limited stock of wealth.

In other words, for the typical small business owner with a limited amount of total wealth, the relevant portfolio choice may boil down to deciding whether to invest (more) equity in one's own company or to invest in interest-bearing assets, possibly by paying off some private (non-business) debt. In that case the expression for the investor's end-of-period wealth simplifies from (10) to

$$V = \{1 + v_r[r - \tau(r - ai)] + (1 - v_r)i\}V_0. \quad (24)$$

In this scenario maximization of the utility function (11) with respect to  $v_r$  implies that

$$r^e = i \left( \frac{1 - \alpha\tau}{1 - \tau} \right) + C(1 - \tau)K\sigma_r^2, \quad (25)$$

where I have used the fact that  $v_r = K/V_0$  (given that the initial stock price is normalized to unity). From (25) we see that

$$\frac{\partial r^e}{\partial \alpha} = \frac{-\tau i}{1 - \tau} < 0. \quad (26)$$

In this more realistic setting it follows from (26) that a more generous rate-of-return allowance will unambiguously reduce the required rate of return on equity-financed investment in small firms. Starting from a situation where  $\alpha = 1$ , and given the previous parameter values ( $i = 0.02$  and  $\tau = 0.27$ ), it also follows from (26) that a complete elimination of the RRA would increase the required return by about 0.75 percentage points. This is a significant increase in the cost of capital.

Under a tax system with a full RRA ( $\alpha = 1$ ), eq. (25) yields

$$r^e = i + C(1 - \tau)K\sigma_r^2. \quad (27)$$

Compared to a situation with no shareholder income tax ( $\tau = 0$ ), we see from (27) that the tax actually *reduces* the required return on equity-financed investment, given the underlying assumption of full loss offset. This is consistent with the finding of Sandmo (1977, 1989) that a tax on the equity premium ( $r - i$ ) with full loss offset will stimulate the demand for risky assets, because the government effectively participates as a sleeping partner in all equity investments, bearing a fraction of the risk equal to the tax rate. In this way the shareholder income tax with an RRA tends to compensate for the lacking diversification of risk when the owners of small firms «put all of their eggs in one basket» by investing all of their equity in their own company.

The (approximate) neutrality result in (17) assumed that investor portfolios are fully diversified. The result in (27) represents the opposite pole where share portfolios are not diversified at all. For the owners of small companies, this probably comes closer to the truth. Eq. (27) clearly suggests that a Norwegian-type shareholder income tax with a rate-of-return allowance is not neutral. However, it also suggests that – to the extent that taxpayers are actually able to offset their losses – the tax may in fact improve efficiency by contributing to a better allocation of risk across the economy.

## 2.6 Conclusions

---

When companies finance their investment via the international markets for stocks and bonds, relief from domestic personal taxes on dividends and capital gains will not reduce the cost of capital. Some authors have argued that even for small domestic companies whose shares are not traded internationally, domestic shareholder tax relief will not reduce the cost of equity finance. In particular, Lindhe and Södersten (2012) have argued that a rate-of-return allowance for domestic personal shareholders is an ineffective means of reducing the cost of capital for small domestic firms. However, this conclusion seems to be based on an upward-biased estimate of the correlation between the returns on equity in small and large firms. Under realistic assumptions, a rate-of-return allowance is likely to reduce the cost of equity capital for small firms, probably by between ½ and one percentage point per annum. There is also reason to believe that a shareholder income tax on the equity premium with full loss offset will improve the allocation of risk in the economy.

*References*

- Apel, M. and J. Södersten (1999). Personal taxation and investment incentives in a small open economy. *International Tax and Public Finance* 6, 79–88.
- Boadway, R. and N. Bruce (1992). Problems with integrating corporate and personal income taxes in an open economy. *Journal of Public Economics* 48, 39–66.
- Fuest, C. and B. Huber (2000). Can corporate-personal tax integration survive in open economies? *FinanzArchiv* 57, 514–24.
- Griffith, R., J.R. Hines and P.B. Sørensen (2010). International capital taxation. Chapter 10 in *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press.
- Hagen, K. P. and P. B. Sørensen (1998). Taxation of income from small businesses: taxation principles and tax reforms in the Nordic countries. In P. B. Sørensen (ed.), *Tax Policy in the Nordic Countries*, Macmillan Press.
- Lindhe, T. and J. Södersten (2012). The Norwegian shareholder tax reconsidered. *International Tax and Public Finance* 19, 424–441.
- Sandmo, A. (1977). Portfolio theory, asset demand and taxation: Comparative statics with many assets. *Review of Economic Studies* 44, 369–79.
- Sandmo, A. 1989. Differential taxation and the encouragement of risk taking. *Economics Letters* 31, 55–59.
- Silberberg, E. and W. Suen (2001). *The Structure of Economics – A Mathematical Analysis*. Third Edition, McGraw-Hill.
- Sørensen, P.B. (2005a). Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance* 12, 777–801.
- Sørensen, P.B. (2005b). Taxation of shareholder income and the cost of capital in an open economy: theory and applications to the Nordic countries. *Danish Journal of Economics (Nationaløkonomisk Tidsskrift)* 143, 433–447.
- Taylor, J.C. and K.W. Clements (1983). A simple portfolio allocation model of financial wealth. *European Economic Review* 23, 241–251.
-

### Vedlegg 3

## **Taxation and the optimal constraint on corporate debt finance**

*Peter Birch Sørensen<sup>1</sup>*  
*University of Copenhagen, Department of Economics*

*Abstract:* The tax bias in favour of debt finance under the corporate income tax means that corporate debt ratios exceed the socially optimal level. This creates a rationale for thin-capitalization rules limiting the amount of debt that qualifies for interest deductibility. This paper sets up a model of corporate finance and investment in a small open economy to quantify the deadweight loss from the asymmetric tax treatment of debt and equity and to identify the second-best optimal debt-asset ratio in the corporate sector. For plausible parameter values derived from data for the Norwegian economy, the deadweight loss from the tax distortions to corporate financing decisions amounts to 2–3 percent of total corporate tax revenue, and the socially optimal debt-asset ratio is 4–5 percentage points below the debt level currently observed. Driving the actual debt ratio down to this level would generate a total welfare gain of about 3 percent of corporate tax revenue. The welfare gain would arise partly from a fall in the social risks associated with corporate investment, and partly from the cut in the corporate tax rate made possible by a broader corporate tax base.

#### Non-technical summary

- The tax bias in favour of debt finance under the current corporate income tax provides a rationale for restricting the use of debt via thin capitalization rules or caps on corporate interest deductions. The debt bias in the corporate income tax may also be mitigated through reduced personal taxes on dividends and capital gains on shares.
- To illustrate these points, this paper sets up a model of a small open economy where companies are grouped into «large firms» and «small firms». The large firms have access to the international markets for shares and debt instruments and their marginal investors do not pay personal taxes to the domestic government. The shares in small firms are not traded internationally, and their controlling shareholders are subject to domestic personal taxes on interest, dividends and capital gains.
- To maximize their after-tax profits, firms choose a cost-minimizing mix of debt and equity finance by trading off the tax and non-tax benefits and costs of the two modes of finance against each other. The risk premiums included in the required rates of return on the shares and debt of a company depend in part on its debt-to-asset ratio. The risk premiums do not only reflect non-diversifiable risk; they also compensate for the agency costs of monitoring the firm and its management and for the potential costs of bankruptcy.
- Up to a certain point, an increase in a company's debt ratio may help to reduce the shareholders' costs of monitoring the firm, e.g. because higher debt may serve to discipline the company's management. But as the debt ratio increases, the potential costs of financial distress and the risk of bankruptcy will also increase, and shareholders and debtholders will start to require higher risk premiums. In the absence of tax companies will balance the marginal (non-tax) benefits and costs of debt against each other and will generally choose a positive debt-asset ratio between zero and one.
- Under a conventional corporate income tax there is a tax benefit from debt finance because interest payments are deductible from the corporate tax base whereas the cost of equity finance is not. This tax bias against equity at the corporate level is rarely fully offset by a corresponding tax relief for share-

---

<sup>1</sup> I wish to thank Guttorm Schjelderup for comments on an earlier version of this paper. Any remaining shortcomings are my own responsibility.

holder income under the personal income tax. Companies will therefore choose a higher debt ratio than they would have preferred in the absence of tax.

- This additional debt induced by the tax system causes a loss of economic efficiency. The paper shows formally that this deadweight loss is closely linked to the rise in the risk premiums on debt and equity caused by the additional tax-induced debt.
- With plausible parameter values derived from data for the Norwegian economy, the model developed in this paper implies that the current tax bias against equity finance has led to corporate debt-asset ratios which are on average about 4 percentage points higher than they would have been in case of a fully neutral tax treatment of debt and equity. The resulting loss of economic efficiency – roughly equivalent to a loss of net national income – is estimated to amount to 2–3 percent of the revenue from the corporate income tax.
- While the non-neutral tax treatment of debt and equity generates an efficiency loss by distorting corporate financing decisions, the deductibility of interest also helps to mitigate the tax distortion to the real investment decisions of companies because it shields the marginal return on debt-financed investment from corporate income tax. Both of these effects of interest deductibility must be included in an overall evaluation of the distortions caused by the corporate tax system.
- Nevertheless, it is possible to improve economic efficiency and raise net national income through a thin-capitalization rule (or a cap on interest deductions) that reduces the average debt-asset ratio somewhat below the current level. When companies have optimized their initial debt ratios, their total cost of finance will not be noticeably affected by a small shift from debt to equity. At the same time a reduction in corporate debt and the resulting fall in interest deductions will increase the corporate tax base and will therefore allow a cut in the corporate income tax rate, assuming that the government wishes to raise a given amount of corporate tax revenue. Because of this tax cut, a small shift from corporate debt to equity will actually stimulate corporate investment, thereby generating a welfare gain. In addition, there is a welfare gain from the lower risk premia induced by a lower debt ratio.
- However, as the corporate debt ratio continues to fall, the concomitant fall in risk premiums will decelerate, and the cost of corporate capital will start to increase due to falling interest deductions, even if the corporate tax rate continues to drop. Hence there is a socially optimal cap on corporate debt ratios at the point where the marginal welfare gain from lower risk premiums is just offset by the marginal welfare cost from the fall in investment caused by a higher cost of capital.
- For plausible parameter values, the optimal cap on the corporate debt ratio is about 5 percentage points lower than the average corporate debt ratio currently observed in Norway. This implies that it is optimal to force the average debt ratio down below the estimated level that would prevail in the absence of tax. The reason is that the broader tax base caused by the cap on debt finance allows a cut in the corporate tax rate which alleviates the investment distortions caused by the tax.
- According to the model, the total corporate interest deductions associated with the socially optimal corporate debt ratio would make up about 25 percent of the total EBIT (Earnings Before Interest and Tax) of the corporate sector. In 2012, the total interest expenses of Norwegian non-financial companies amounted to 27.6 percent of their total EBIT.
- A reduction of the average corporate debt ratio from the current level to the socially optimal level is estimated to generate an economic efficiency gain of about 3 percent of the total revenue from the corporate income tax.
- The estimate for the optimal debt cap is subject to uncertainty. Among other things, it is sensitive to the size of the semi-elasticity of the corporate debt ratio with respect to the corporate tax rate. This semi-elasticity measures the relative increase in the debt ratio induced by a one percentage point increase in the corporate tax rate. Based on surveys of the empirical literature, the benchmark estimates reported above assume a semi-elasticity of debt equal to 0.3, but some studies have found a lower elasticity. If the elasticity is only 0.2, the estimated optimal cap on the corporate debt ratio increases from 53.9 percent to 55.3 percent. For comparison, the average corporate debt-asset ratio in Norway was 58.6 percent in 2012.
- Under current Norwegian tax law, personal resident shareholders only pay personal tax on dividends and capital gains that exceed an imputed risk-free after-tax interest rate on the value of their shareholding. This tends to offset the corporate tax bias against equity finance. If this shareholder tax relief were not granted, the efficiency loss from the non-neutral tax treatment of debt and equity would be about 25 percent larger, and a tighter cap on corporate debt finance would be warranted.



- The data for the Norwegian economy show that small firms are on average more leveraged than large firms, despite the fact that the tax bias against equity in small firms is mitigated by tax relief at the shareholder level. This suggests that small firms have more difficulties in tapping the market for equity, so on average they will be hit harder by a debt cap applying equally to all firms. More generally, there is considerable heterogeneity in debt ratios across industries and individual firms, indicating that the costs and benefits of debt finance may vary greatly from one firm to another. These facts may warrant a less restrictive cap on debt ratios and/or on interest deductions than the caps suggested by the model in this paper.

### 3.1 The problem: Addressing the debt bias of the corporate income tax

---

A conventional corporate income tax allows deductibility of interest but does not grant an allowance for the cost of equity finance. This tax bias in favour of debt is causing concern among policy makers, for two reasons. First, there is mounting evidence that the shifting of debt and interest deductions within a multinational group is a major tax planning instrument whereby multinational companies reallocate taxable profits towards low-tax jurisdictions (see, e.g., Desai, Foley and Hines (2004); Huizinga, Laeven and Nicodème (2008), Gordon (2010), and the survey by de Mooij (2011)). Second, in the wake of the recent financial crisis, there is a growing awareness that excessive use of debt finance makes companies more vulnerable to business cycle downturns and to credit crunches caused by financial instability, just as excessive gearing makes financial institutions more unstable (Keen and De Mooij (2012)).

During the last two decades the international tax policy debate has focused on two alternative designs for eliminating the debt bias under the corporation tax. One option for reform is the Allowance for Corporate Equity (ACE) originally proposed by the Capital Taxes Group of the Institute for Fiscal Studies (1991) and recently recommended by the Mirrlees Review (Mirrlees et al. (2011)). The ACE system allows companies to deduct an imputed return on equity as well as interest on debt, essentially turning the corporation tax into a tax on rents. The ACE is a logical policy implication of the theoretical insight that it is inoptimal to levy a source-based tax on the normal return to capital in a small open economy (Griffith, Hines and Sørensen (2010)). In recent years countries like Belgium and Italy have in fact experimented with versions of the ACE system (see Zangari (2014)), but generally policy makers have been reluctant to embrace the ACE, mainly due to the revenue loss it would imply.<sup>2</sup>

An alternative design for neutral tax treatment of debt and equity is the Comprehensive Business Income Tax (CBIT) originally described by the US Department of the Treasury (1992) and recently proposed (in a modified form) by the Swedish Corporate Tax Reform Committee (2014). In its clean version, the CBIT fully eliminates interest deductibility and turns the corporate income tax into a source-based tax on the full return to capital, regardless of the mode of finance. However, policy makers have generally shied away from full elimination of interest deductibility for fear that it might generate capital flight and might cause severe transition problems for heavily indebted companies. The CBIT also raises difficult issues of corporate-personal tax integration and creates a need for special tax rules for deposit-taking financial institutions.

Instead of pursuing ambitious reforms like the ACE or the CBIT, most OECD countries have tried to tackle the debt bias and the problem of international debt shifting in more pragmatic ways. Early policy responses to debt shifting took the form of rules against thin capitalization. Such rules typically stipulate that companies can only deduct interest on debt up to a certain percentage of total assets. Unfortunately thin capitalization rules are potentially vulnerable to manipulation of asset values through clever accounting practices or to manipulation of interest rates on intra-company loans. Recently several countries have therefore supplemented their thin capitalization rules by direct limitations on the total amount of interest a corporate entity is allowed to deduct. Typically such a cap means that the total deduction for interest expenses cannot exceed a certain percentage of the company's EBIT (Earnings Before Interest and Tax) or EBITDA (Earnings Before Interest, Tax, Depreciation, and Amortization).

---

<sup>2</sup> The likely revenue loss has often been overstated in the debate on the ACE. According to the estimates by de Mooij (2012), an ACE system would involve a budgetary cost of around 15 per cent of current corporate tax revenue, on average for a selection of advanced economies.

Thin capitalization rules and caps on interest deductibility usually only apply to entities within a corporate group and they have mainly aimed at curbing international profit-shifting. This paper shows that the tax distortion in favour of debt finance provides a rationale for applying such rules to *all* companies (assuming that governments do not want to address the debt bias in a more radical way by introducing an ACE or a CBIT). To drive home this point in the clearest possible manner, I will simplify the exposition by abstracting from multinational group structures.<sup>3</sup> I present a method of identifying and quantifying the second-best optimal level of corporate debt and of calculating the deadweight loss from the current tax bias against equity finance. I show that this deadweight loss is intimately linked to the rise in risk premiums generated by the tax bias in favour of debt. In this context, the «risk premiums» include not only compensation for uncertainty; they also compensate for the costs of financial distress and the agency costs incurred by investors as a consequence of imperfect and asymmetric information.

My theoretical framework is an extension of the widely used King-Fullerton and Boadway-Bruce-Mintz method of estimating the impact of taxes on the cost of capital (King and Fullerton (1984), Boadway, Bruce and Mintz (1984)), and Devereux (2004)). The main extension is that I endogenize the firm's debt-asset ratio and introduce a distinction between firms with and without access to the international stock market. Throughout the paper I focus on a small open economy with free capital mobility.

The rest of the paper is structured as follows. Section 2 presents a model of corporate finance and investment to derive the cost of capital and the privately optimal pattern of finance for companies faced with asymmetric tax treatment of debt and equity. Section 3 illustrates the efficiency loss from the corporate income tax, including the deadweight loss from the tax bias in favour of debt finance and the loss from lower domestic investment. It also derives the second-best optimal debt-to-asset ratio of the corporate sector, assuming that the government has to raise a given amount of revenue from the corporate income tax. Section 4 calibrates the model to data from Norway and offers numerical estimates of the optimal level of debt, the deadweight loss from the non-neutral tax treatment of debt and equity, and the welfare gain from the optimal constraint on debt finance. In section 5 I summarize the main findings of the paper and discuss some limitations of the analysis.

### 3.2 A model of corporate finance and investment in a small open economy

This section sets up a simple model of corporate finance and investment in the King-Fullerton tradition. I focus on a small open economy facing an exogenous real interest rate determined in the world capital market. The business sector is divided into «small companies» and «large companies». The large companies raise their equity capital in the international stock market and their marginal investor does not pay personal tax to the domestic government (although he/she may pay personal tax abroad). The shares in the small companies are not traded internationally and their marginal investors are domestic residents subject to domestic personal taxes.

The model uses the following notation:

- $\rho$  = user cost of capital
- $\delta$  = real rate of economic depreciation
- $c$  = real private cost of capital
- $c^s$  = real social cost of capital
- $r^e$  = required real rate of return on shares
- $r$  = risk-free real interest rate
- $\pi$  = rate of inflation
- $p_d$  = risk premium in the interest rate on corporate debt
- $p_e$  = risk premium in the required return on equity
- $q$  = real cost of corporate finance
- $\beta$  = debt-asset ratio
- $\tau$  = corporate income tax rate
- $t'$  = personal tax rate on nominal interest income

<sup>3</sup> Adding the possibility of internal debt shifting within multinational groups would only strengthen the case for constraints on corporate debt finance. See Egger et al. (2010) for an analysis of internal debt shifting and Møen et al. (2012) for a paper that studies internal as well as external debt shifting.

- $t^e$  = effective personal tax rate on nominal income from shares
- $K$  = capital stock invested in the domestic economy
- $\Pi$  = total after-tax profit
- $R$  = corporate income tax revenue

Variables specific to the sector of large firms will carry a subscript  $l$ , while variables pertaining to the sector of small firms will be indicated by the subscript  $s$ . In the following I describe the behaviour of the two types of firm.

### 3.2.1 Large firms

The total revenue of the representative large firm is given by the concave revenue function  $F(K_l)$ . As a benchmark, I assume that the tax code allows companies to deduct the true economic depreciation of their assets from the corporate income tax base. The real after-tax profit of the representative large company may then be written as

$$\Pi_l = (1 - \tau)[F(K_l) - \delta K_l] - q_l K_l, \quad F' > 0, \quad F'' < 0. \quad (1)$$

A key feature of the model is the relationship between the individual company's debt ratio and its cost of finance. Following Boadway (1987) and numerous other writers, I assume that the risk premiums in the required returns on a company's debt and equity depend on its debt-to-asset ratio. Specifically, the real cost of finance for a large company is

$$q_l = (1 - \beta_l) \overbrace{[r + p_{el}(\beta_l)]}^{\text{Cost of equity finance}} + \beta_l \overbrace{\{r + p_{dl}(\beta_l) - \tau[r + p_{dl}(\beta_l) + \pi]\}}^{\text{Cost of debt finance}}. \quad (2)$$

According to (2) the cost of finance is a weighted average of the cost of equity finance and the cost of debt finance, with weights determined by the debt-asset ratio. The cost of debt finance is reduced by the fact that the company may deduct all of its nominal interest payments from the corporate tax base. It is reasonable to assume that a company starting out with zero debt will face a zero risk premium on debt initially, but as it starts to borrow, the risk premium will gradually become positive and rise at an increasing rate as the debt ratio increases, reflecting the growing risk that a more indebted firm will not be able to service (all of) its debt. I therefore assume that the risk premium on debt,  $p_{dl}(\beta_l)$ , has the following properties:

$$p_{dl}(0) = p'_{dl}(0) = 0, \quad p'_{dl} > 0 \text{ for } \beta_l > 0, \quad p''_{dl} > 0. \quad (3)$$

The required risk premium on equity – which must also compensate shareholders for the agency costs of controlling the firm and its management – is given by the function  $p_{el}(\beta_l)$ . The shareholders' agency costs of monitoring the firm may be reduced if they can be shared with the debtholders, as emphasized by Jensen (1986). Up to a certain point the required risk premium on equity may therefore decline as the company increases its debt-asset ratio. However, as the debt ratio grows, the risk of bankruptcy becomes a growing concern. Sooner or later this will generate conflicts of interest between shareholders and debtholders, as argued by Jensen and Meckling (1976). Beyond a certain debt ratio the required premium on equity will therefore start to increase at a growing rate as shareholders face accelerating risks and costs of controlling the firm. Formally, these mechanisms mean that  $p'_{el}(\beta_l)$  will be negative at low levels of  $\beta_l$ , but positive at high values of  $\beta_l$ , and that  $p''_{el}(\beta_l) > 0$ . Consequently, even if debt were not favoured by the tax system, a company seeking to minimize its cost of finance would want to choose a positive debt ratio between zero and one.

The cost of finance in (2) may be rewritten as

$$q_l = r + p_l(\beta_l) - \beta_l \tau \pi, \quad (4)$$

where  $p_l(\beta_l)$  is the total after-tax risk premium defined as

$$p_l(\beta_l) \equiv (1 - \beta_l)p_{el}(\beta_l) + \beta_l(1 - \tau)p_{dl}(\beta_l). \quad (5)$$

In order to derive an explicit analytical solution for the company's optimal debt ratio, I will work with a second-order Taylor approximation of the expression for  $p_l(\beta_l)$ , where the Taylor expansion is made around the cost-minimizing debt ratio  $\beta_l^*$  that the company would choose in the absence of tax. In section 1 in the appendix I show that such an approximation yields

$$p_l(\beta_l) \approx p_l(\beta_l^*) - \tau a_l(\beta_l - \beta_l^*) + \frac{b_l}{2}(\beta_l - \beta_l^*)^2, \quad (6)$$

$$p_l(\beta_l^*) \equiv (1 - \beta_l^*)p_{el}(\beta_l^*) + \beta_l^*(1 - \tau)p_{dl}(\beta_l^*),$$

$$a_l \equiv p_{dl}(\beta_l^*) + \beta_l^*p'_{dl}(\beta_l^*) > 0, \quad b_l \equiv p''_l(\beta_l^*),$$

where  $a_l$  is the marginal risk premium on debt at the debt level  $\beta_l^*$ . A necessary condition for profit maximization is that the company minimizes its cost of finance. Using (4) and (6), one can show that the first-order condition for minimization of  $q_l$  with respect to  $\beta_l$  implies

$$\beta_l = \beta_l^* + \frac{\tau(r + \pi + a_l)}{b_l}. \quad (7)$$

From (4) and (6) I find the second-order condition for a cost minimum to be  $d^2q_l/(d\beta_l)^2 = b_l > 0$ . Since  $a_l$  is also positive (see (6)), it follows from (7) that the (marginal) tax shield provided by debt finance – captured by the term  $\tau(r + \pi + a_l)$  – induces the company to choose a higher debt ratio than the ratio  $\beta_l^*$  it would have preferred in the absence of tax. Note from the definition of  $a_l$  that the marginal value of the tax shield includes the tax saving on the intra-marginal debt occurring when the risk premium increases due to a rise in the company's debt.

Equations (4), (5) and (7) determine the company's cost of finance, given that it chooses the privately optimal combination of equity and debt. The firm then adjusts its capital stock so as to maximize its profit given by (1). The first-order condition  $d\Pi_l/dK_l = 0$  yields the following expression for the company's cost of capital, defined as the required real pre-tax return on the marginal investment:

$$c_l \equiv F'(K_l) - \delta = \frac{q_l}{1 - \tau}. \quad (8)$$

### 3.2.2 Small firms

The representative small firm earns the total revenue  $f(K_s)$  and makes an after-tax profit equal to

$$\Pi_s = (1 - \tau)[f(K_s) - \delta K_s] - q_s K_s, \quad f' > 0, \quad f'' < 0. \quad (9)$$

The shares in small firms are not traded internationally and their marginal investors are subject to domestic personal income tax. The required return on equity in these firms is therefore affected by the domestic rules for the taxation of interest, dividends and capital gains on shares. As noted by Sørensen (2014), it is common for the controlling owners of small firms to invest the bulk of their equity wealth in their own company. The reason may be that, to establish a business firm of a viable size, a certain minimum amount of equity may be needed, and this may exhaust most of the entrepreneur's limited amount of wealth. For the typical small business owner, the relevant portfolio choice may therefore boil down to deciding whether to invest (more) equity in one's own company or to invest in interest-bearing assets,

possibly by paying off some debt. I therefore assume that the required real rate of return on shares in small firms ( $r_s^e$ ) is given by the arbitrage condition

$$(r_s^e + \pi)(1 - t^e) = (r + \pi)(1 - t^r) + p_{es}^a(\beta_s) \Rightarrow$$

$$r_s^e = r \left( \frac{1-t^r}{1-t^e} \right) + \pi \left( \frac{t^e-t^r}{1-t^e} \right) + p_{es}(\beta_s), \quad p_{es}(\beta_s) \equiv \frac{p_{es}^a(\beta_s)}{1-t^e}, \quad (10)$$

where  $p_{es}^a(\beta_s)$  and  $p_{es}(\beta_s)$  are, respectively, the after-tax and the pre-tax risk premium included in the required return on equity. Eq. (10) says that the expected after-tax return on shares in small companies must equal the after-tax return on risk-free bonds plus a risk premium that depends on the company's debt ratio. In accordance with common practice, the personal tax rates  $t^e$  and  $t^r$  are assumed to be levied on the nominal returns, and the effective tax rate on shareholder income ( $t^e$ ) accounts for any relief of taxes on dividends and capital gains that may be granted to mitigate the double taxation of corporate income.

Reflecting the risk of bankruptcy, the risk premium included in the interest rate on the debt of small firms is  $p_{ds}(\beta_s)$ . Using (10), we may thus write the real cost of finance for small firms as

$$q_s = (1 - \beta_s)r_s^e + \beta_s\{r + p_{ds}(\beta_s) - \tau[r + p_{ds}(\beta_s) + \pi]\}$$

$$= (1 - \beta_s) \left[ r \left( \frac{1-t^r}{1-t^e} \right) + \pi \left( \frac{t^e-t^r}{1-t^e} \right) \right] + \beta_s[r - \tau(r + \pi)] + p_s(\beta_s), \quad (11)$$

where

$$p_s(\beta_s) \equiv (1 - \beta_s)p_{es}(\beta_s) + \beta_s(1 - \tau)p_{ds}(\beta_s) \quad (12)$$

is the small firm's total after-tax risk premium which depends on its debt policy. Making a second-order Taylor expansion of the expression for  $p_s(\beta_s)$  around the cost-minimizing debt ratio  $\beta_s^*$  that the small firm would choose in the absence of tax, one can approximate the function (12) by an expression analogous to (6):

$$p_s(\beta_s) \approx p_s(\beta_s^*) - \tau a_s(\beta_s - \beta_s^*) + \frac{b_s}{2}(\beta_s - \beta_s^*)^2, \quad (13)$$

$$p_s(\beta_s^*) \equiv (1 - \beta_s^*)p_{es}(\beta_s^*) + \beta_s^*(1 - \tau)p_{ds}(\beta_s^*),$$

$$a_s \equiv p_{ds}(\beta_s^*) + \beta_s^*p'_{ds}(\beta_s^*) > 0, \quad b_s \equiv p''_s(\beta_s^*).$$

From (11) and (13) one finds the first-order condition for minimization of  $q_s$  with respect to  $\beta_s$  to imply that

$$\beta_s = \beta_s^* + \frac{\tau(r+\pi+a_s)}{b_s} - \left( \frac{t^r-t^e}{1-t^e} \right) \left( \frac{r+\pi}{b_s} \right). \quad (14)$$

The second-order condition for a cost minimum can be shown to be  $b_s > 0$ , and from (13) we know that  $a_s > 0$ . Eq. (14) shows that the debt bias implied by the corporate tax shield  $\tau(r + \pi + a_s)$  is counteracted

by the personal tax system to the extent that shareholder income is taxed more leniently than interest income (i.e.,  $t^e > t^r$ ).

Having chosen the optimal debt ratio given by (14), the small firm adjusts its capital stock  $K_s$  so as to maximize its net profit (9). The first-order condition for optimal investment yields the following expression for the small company's cost of capital:

$$c_s \equiv f'(K_s) - \delta = \frac{q_s}{1-\tau}. \quad (15)$$

### 3.3 The deadweight loss from the corporate income tax

It is immediately clear from (8) and (15) that the corporate income tax distorts the cost of capital, thereby generating a deadweight loss due to reduced investment. The corporate tax system also creates a deadweight loss by distorting corporate financing decisions. More precisely, the tax system increases the risk premiums that companies must pay. These risk premiums include real resource costs in the form of agency and bankruptcy costs. The deadweight loss from tax distortions to financing decisions may therefore be measured by the increase in the risk premiums caused by the tax system. I will now demonstrate this proposition, starting with the case of large companies.

#### 3.3.1 The risk premium and the deadweight loss from the tax bias against equity

The impact of a change in the debt ratio  $\beta_l$  on social welfare may be measured by its impact on the total rents to society generated by the investment undertaken by large firms. By definition, these rents are the sum of the after-tax (pure) profits earned by large companies and the taxes they pay to the government. When the debt ratio  $\beta_l$  increases by a small amount, the after-tax profits will be unaffected. The reason is that, when firms have optimized their debt ratios, a small change in  $\beta_l$  will have no first-order effect on the cost of capital and the amount of investment, since the cost increase caused by higher risk premiums will be just offset by the tax savings from higher interest deductions. Hence the effect of a small increase in the debt ratio  $\beta_l$  on total pre-tax rents may be measured by the resulting change in tax revenue. When  $\beta_l$  increases by one unit, the per-period loss of corporate tax revenue ( $\Delta R_l$ ) stemming from larger interest deductions in the sector of large firms will be

$$\Delta R_l = \tau[r + \pi + p_{al}(\beta_l) + \beta_l p'_{al}(\beta_l)]K_l. \quad (16)$$

The term  $[r + \pi + p_{al}(\beta_l)]K_l$  in (16) is the interest payment on the additional debt, while the term  $\beta_l p'_{al}(\beta_l)K_l$  captures the increase in the interest payments on the pre-existing debt caused by the rise in the risk premium on debt induced by the higher debt ratio.

As mentioned,  $\Delta R_l$  is a measure of the marginal deadweight loss ( $MDWL_l$ ) from the increase in  $\beta_l$ . When the large firm has optimized its initial debt ratio, it follows from (7) and (6) that  $\tau(r + \pi) = b_l(\beta_l - \beta_l^*) - \tau a_l = p'_l(\beta_l)$ . Inserting this into (16), we find that

$$MDWL_l(\beta_l) = \{p'_l(\beta_l) + \tau[p_{al}(\beta_l) + \beta_l p'_{al}(\beta_l)]\}K_l. \quad (17)$$

According to (17), the marginal deadweight loss from a rise in the debt ratio (measured per unit of capital) equals the sum of the increase in the private after-tax risk premium,  $p'_l(\beta_l)$ , and the loss of corporate tax revenue following from the higher risk premium on debt,  $\tau[p_{al}(\beta_l) + \beta_l p'_{al}(\beta_l)]$ . While  $p_l(\beta_l)$  measures the *private* (after-tax) risk premium, the *social* (pre-tax) risk premium in the cost of finance for large firms is given by

$$p_l^s(\beta_l) \equiv (1 - \beta_l)p_{es}(\beta_l) + \beta_l p_{al}(\beta_l). \quad (18)$$

From (5) and (18) it follows that  $p'_l(\beta_l) + \tau[p_{dl}(\beta_l) + \beta_l p'_{dl}(\beta_l)] = dp_l^s(\beta_l)/d\beta_l$ , so from (17) we get

$$MDWL_l(\beta_l) = \frac{dp_l^s(\beta_l)}{d\beta_l} K_l. \tag{19}$$

In other words, the marginal deadweight loss per unit of capital is simply equal to the rise in the social risk premium. Recalling that  $\beta_l^*$  is the cost-minimizing debt ratio in the absence of tax while  $\beta_l$  is the corresponding ratio in the presence of tax, the *total* deadweight loss ( $TDWL_l$ ) caused by the tax distortion to the financing decisions of large firms is thus given by

$$TDWL_l(\beta_l) = \int_{\beta_l^*}^{\beta_l} MDWL_l(\beta) d\beta = \int_{\beta_l^*}^{\beta_l} \frac{dp_l^s(\beta)}{d\beta} K_l d\beta = [p_l^s(\beta_l) - p_l^s(\beta_l^*)] K_l. \tag{20}$$

According to (20) the total increase in the social risk premium caused by the tax system provides a measure of the total efficiency loss from the tax distortion to corporate financing decisions. This result is intuitive, since the rise in the social risk premium reflects the welfare loss from a distortion to the allocation of risk and higher agency and bankruptcy costs.

Let us now consider the welfare cost of the tax distortion to the financing decisions of small firms, recalling that their investments generate public revenue not only from the corporate income tax but also from the personal taxes paid by the shareholders and debtholders in these firms. The effect on social welfare of a small change in the debt ratio  $\beta_s$  may therefore be measured by its impact on the sum of government revenue and the total after-tax income of small companies and their suppliers of capital. When small firms adjust their capital structure to maximize the after-tax profits accruing to existing owners, a small change in  $\beta_s$  will have no first-order effect on the cost of capital and hence no effect on investment and after-tax profits. Moreover, the swap of debt for equity implied by a small increase in  $\beta_s$  will have no first-order impact on the welfare of financial investors since they are indifferent (at the margin) between investing in shares or in debt instruments when the arbitrage condition (10) is met. By analogy to the case of large firms, we may therefore measure the welfare effect of a small change in  $\beta_s$  by its impact on public revenue. The total revenue loss per period from a unit increase in  $\beta_s$  (an increase in debt matched by a corresponding decrease in equity) is given by the following expression, where the term  $\beta_s p'_{ds}(\beta_s) K_s$  reflects the increase in interest payments on the pre-existing corporate debt, and the term  $(1 - \beta_s) p'_{es}(\beta_s) K_s$  captures the increase in the base for personal taxes on shareholder income generated by the rise in the risk premium on equity:

$$\begin{aligned} \Delta R_s = & \overbrace{\tau[r + \pi + p_{ds}(\beta_s) + \beta_s p'_{ds}(\beta_s)] K_s}^{\text{Loss of corporate tax revenue}} + \overbrace{t^e [r_s^e + \pi - (1 - \beta_s) p'_{es}(\beta_s)] K_s}^{\text{Loss of revenue from personal taxes on shareholder income}} \\ & - \overbrace{t^r [r + \pi + p_{ds}(\beta_s) + \beta_s p'_{ds}(\beta_s)] K_s}^{\text{Gain in revenue from personal tax on interest income}}. \end{aligned} \tag{21}$$

As mentioned, the revenue loss in (21) measures the marginal deadweight loss from an increase in  $\beta_s$ , denoted as  $MDWL_s(\beta_s)$ . Inserting the optimality conditions (10) and (14) in (21) and exploiting the link between  $p'_{es}$  and  $p'_{ds}$  implied by the definition in (12), one finds that

$$MDWL_s(\beta_s) = [\tau + t^e(1 - \tau) - t^r][r + \pi + p_{ds}(\beta_s) + \beta_s p'_{ds}(\beta_s)] K_s. \tag{22}$$

The term  $\tau + t^e(1 - \tau)$  is the total corporate and personal tax on equity income from the small company. From (22) we see that the marginal deadweight loss from an increase in  $\beta_s$  is positive only to the extent that the total tax on equity income exceeds the personal tax on interest income. According to de Mooij

(2012), this is the case in most OECD countries. By analogy to (18), we may define the social risk premium for small firms as

$$p_s^s(\beta_s) \equiv (1 - \beta_s)p_{es}(\beta_s) + \beta_s p_{ds}(\beta_s), \quad (23)$$

noting from (12) that  $p_s^s(\beta_s) = p_s(\beta_s) + \tau\beta_s p_{ds}(\beta_s)$ . Using these relationships along with (13) and (14), one can rewrite (22) as<sup>4</sup>

$$MDWL_s(\beta_s) = \left[ (1 - t^e) \frac{dp_s^s}{d\beta_s} + (t^e - t^r) [p_{ds}(\beta_s) + \beta_s p'_{ds}(\beta_s)] \right] K_s. \quad (24)$$

From (24) we find the total deadweight loss from the tax distortion to the capital structure of small firms ( $TDWL_s$ ) to be

$$\begin{aligned} TDWL_s(\beta_s) &= \int_{\beta_s^*}^{\beta_s} MDWL_s(\beta) d\beta \\ &= \{ (1 - t^e) [p_s^s(\beta_s) - p_s^s(\beta_s^*)] + (t^e - t^r) [\beta_s p_{ds}(\beta_s) - \beta_s^* p_{ds}(\beta_s^*)] \} K_s. \end{aligned} \quad (25)$$

Once again we see that there is a close link between the total deadweight loss and the rise the risk premiums induced by the tax system. Further, note that in the absence of personal taxes ( $t^e = t^r = 0$ ) the total deadweight loss in (25) simply equals the total rise in the social risk premium, just as we found in the case of the large firms.

In section 3.4.2.1 I will use (20) and (25) to provide an estimate of the total efficiency loss from the non-neutral tax treatment of debt and equity and in section 3.4.2.2 I will use these formulas to derive the welfare gain from a cap on corporate debt ratios.

### 3.3.2 Illustrating the deadweight loss from the corporate income tax

Drawing on the above analysis, figure 1 illustrates the distortions caused by the taxation of the representative large firm. The horizontal axis measures the total stock of capital invested in the firm, and the vertical axis measures its cost of capital. The downward-sloping curve  $K_l(c_l + \delta)$  indicates the firm's demand for capital which is a decreasing function of the user cost of capital,  $c_l + \delta$ . The capital demand curve reflects the (declining) marginal productivity of capital, so the total area under the curve  $K_l(c_l + \delta)$  measures the total output of the firm, valued at the exogenous world market price.

Figure 1 includes three measures of the cost of capital. The first one,  $c_l$ , is the private cost of capital given by eq. (8). Faced with this 'hurdle' rate of return, the firm will install the capital stock  $K_{l0}$ .

The second measure,  $c_l^*$ , is the cost of capital that would prevail in the absence of taxation. It is found from (4) and (8) by setting  $\beta_l = \beta_l^*$  and  $\tau = 0$ , yielding

$$c_l^* = r + p_l^s(\beta_l^*), \quad (26)$$

since it follows from (6) and (18) that  $p_l(\beta_l^*) = p_l^s(\beta_l^*)$  for  $\tau = 0$ . In a hypothetical no-tax world where the cost of capital would be given by (26), the firm would install the capital stock  $K_{l0}^*$  indicated in figure 1.

Finally, we have the measure  $c_l^s$  which is the *social* cost of capital *given* the actual debt ratio  $\beta_l$  chosen by the firm. This is the cost of finance to society, including the agency and bankruptcy costs caused by the additional debt  $\beta_l - \beta_l^*$  induced by the tax system. The social cost of capital is found by setting  $\tau = 0$  in (4) and (8) and using the fact that  $p_l(\beta_l) = p_l^s(\beta_l)$  for  $\tau = 0$ :

<sup>4</sup> When deriving (24) I use the facts that (13) and (14) imply  $[\tau + t^e(1 - \tau) - t^r](r + \tau) = 1 - t^e)p'_s$  and that (12) and (23) imply  $p'_s = (dp_s^s/d\beta_s) - \tau(p_{ds} + \beta_s p'_{ds})$ .

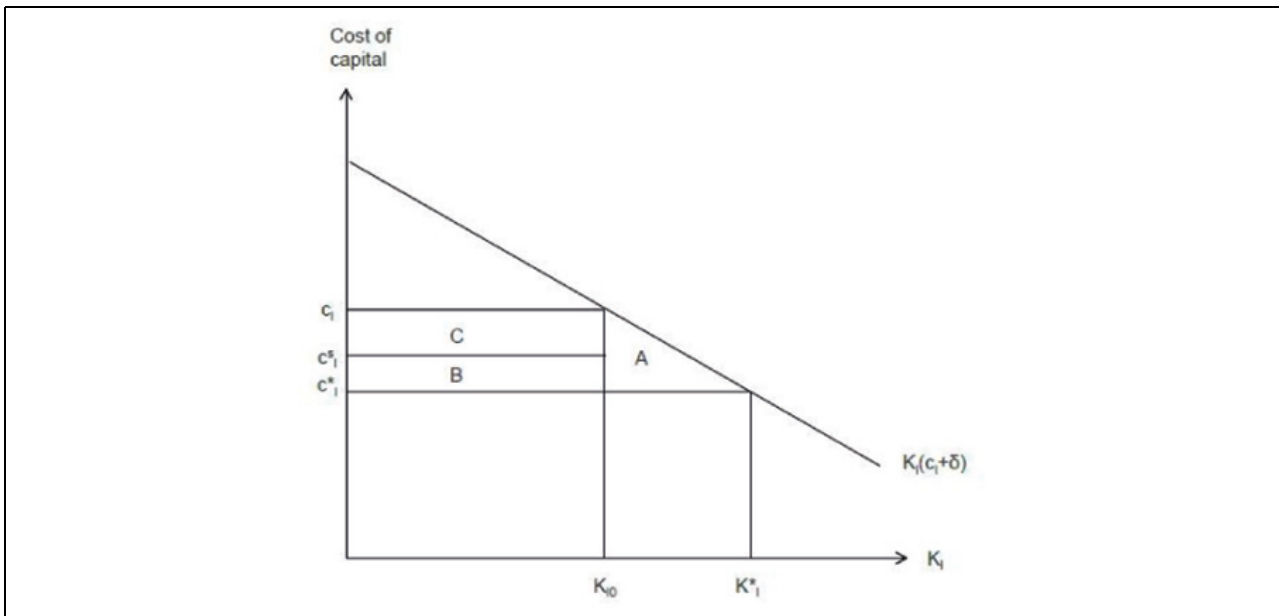


$$c_l^S = r + p_l^S(\beta_l). \quad (27)$$

From (20), (26) and (27) we see that the area B in figure 1 is

$$\text{Area B} = TDWL_l(\beta_l) = (c_l^S - c_l^*)K_{l0} = [p_l^S(\beta_l) - p_l^S(\beta_l^*)]K_{l0}. \quad (28)$$

Thus area B measures the total deadweight loss caused by the tax bias against equity finance.



Figur 3.1 The deadweight loss from the corporate income tax in a small open economy

In addition, the corporate income tax generates a deadweight loss by discouraging investment, thereby reducing total real income. This efficiency loss is given by the familiar Harberger triangle A in figure 1. The effective marginal corporate tax wedge is given by the distance  $c_l - c_l^S$  on the vertical axis. If production took place under constant returns to scale, the average return to capital would equal the marginal return. The marginal effective tax rate (*EMTR*) would then coincide with the average effective tax rate (*EATR*), and the total corporate tax revenue collected from the firm would equal the area C in figure 1. However, in the realistic case where firms earn rents so that  $EATR > EMTR$ , the tax revenue will exceed area C.

The analysis in section 3.3.1 implies that it is socially optimal to restrict the use of corporate debt finance even though the deductibility of interest helps to alleviate the tax distortion to corporate investment. The reason is that a small reduction in corporate debt ratios does not increase the cost of corporate capital when companies have initially optimized their debt ratios, but it does generate a first-order welfare gain because of the fall in risk premia. However, as debt ratios continue to fall, the cost of capital will increase, thereby exacerbating the initial distortion to investment. At the same time the fall in risk premiums will decelerate, as the falling debt ratios make investment in corporate shares and bonds increasingly safe. Hence there is a socially optimal constraint on corporate debt finance at the point where the marginal gain from lower risk premiums – reflecting lower agency and bankruptcy costs – is just offset by the marginal loss from lower corporate investment. To identify the optimal cap on corporate debt finance, we must estimate the welfare cost of lower investment that has to be set against the welfare gain from lower distortions to corporate capital structures.

### 3.3.3 The deadweight loss from lower investment

The marginal welfare cost of lower investment in large firms is the change in the area A in figure 1 caused by a unit drop in the capital stock. This marginal efficiency loss is equal to the marginal corporate tax

wedge  $c_l - c_l^s$  which may be written as  $c_l EMTR_l$ , where  $EMTR_l$  is the marginal effective corporate income tax rate, defined as

$$EMTR_l \equiv \frac{c_l - c_l^s}{c_l}. \quad (29)$$

In the present context we imagine that the fall in the capital stock is caused by an exogenously imposed cut in the debt ratio  $\beta_l$  which drives up the cost of capital. Using (29), recalling that  $K_l$  is a declining function of the user cost  $\rho_l \equiv c_l + \delta$ , and assuming that  $\beta_l$  changes by one unit so that  $\rho_l$  changes by the amount  $dc_l/d\beta_l$ , we may then write the marginal deadweight loss from lower investment in large firms ( $MDWL_l^K$ ) in the following way, where  $\varepsilon$  is the numerical user cost elasticity of capital demand:

$$MDWL_l^K = EMTR_l \left( \frac{c_l}{c_l + \delta} \right) \varepsilon K_l \frac{dc_l}{d\beta_l}, \quad \varepsilon \equiv - \frac{dK_l}{d\rho_l} \frac{\rho_l}{K_l}. \quad (30)$$

The welfare cost of reduced investment in small firms may be calculated in a similar manner, but now we must account for the fact that the initial tax distortion is exacerbated by the personal taxes on the returns to saving. Specifically, the *total* marginal effective tax rate on investment in small firms is

$$EMTR_s^t \equiv \frac{c_s - s}{c_s}, \quad (31)$$

where  $s$  is the average real after-tax return to the savers supplying the debt and equity capital invested in small firms:

$$s = (1 - \beta_s)[r_s^e(\beta_s) + \pi](1 - t^e) + \beta_s[r + \pi + p_{ds}(\beta_s)](1 - t^r) - \pi. \quad (32)$$

In parallel to (30), we can write the deadweight loss from lower investment in small firms as follows, assuming that the user cost elasticity of capital demand is the same for small and large firms:

$$MDWL_s^K = EMTR_s^t \left( \frac{c_s}{c_s + \delta} \right) \varepsilon K_s \frac{dc_s}{d\beta_s}. \quad (33)$$

### 3.3.4 The socially optimal corporate debt ratio

In our two-sector model the optimal cap on debt finance will generally differ between small and large firms. However, in practice it would be difficult for the government to apply different thin capitalization rules to different sectors, partly because of the administrative difficulty of delineating the various sectors, and partly because such a horizontal inequity might be seen as unfair (and might be challenged by the courts). In the following, I will therefore assume that any cap on the debt ratio imposed by the government will have to be the same for all firms. In that case, the economy may theoretically be in one of three possible regimes: one in which the constraint on the debt ratio is binding for all firms, and one in which it is binding only for large or only for small firms. However, the numerical analysis in section 4 will reveal that, for realistic parameter values, the optimal cap on corporate debt ratios in our model economy will indeed be binding for both groups of firms. In this subsection I will therefore focus only on that scenario, i.e., I will assume that both groups of firms have the common debt ratio  $\beta$  equal to the debt cap imposed by the government.

The second-best optimal limit on the corporate debt ratio is the value of  $\beta$  where the marginal deadweight loss from greater distortions to corporate financing decisions (in case of a marginal increase in  $\beta$ ) is just equal to the marginal deadweight loss from lower investment (in case of a marginal fall in  $\beta$ ). To derive a quantitative estimate for this value of  $\beta$ , I will use the following second-order approximation for the risk premium on debt which satisfies the plausible assumptions made in (3):

$$p_{dj}(\beta_j) \approx \frac{k_j}{2} \beta_j^2, \quad j = l, s. \quad (34)$$

The marginal deadweight loss from greater distortions to corporate capital structures may now be calculated from (19) and (24) in a simple manner if we exploit the links between the various risk premiums. In section 1 of the appendix I show that our second-order approximations combined with the assumption of optimal financing decisions imply that the social risk premiums are given by

$$p_j^s(\beta_j) \approx p_j^s(\beta_j^*) + \frac{b_j^s}{2} (\beta_j - \beta_j^*)^2, \quad b_j^s = b_j + 3\tau k_j \beta_j^*, \quad j = l, s. \quad (35)$$

From (19) and (35) it follows that

$$MDWL_l(\beta) = b_l^s (\beta - \beta_l^*) K_l, \quad (36)$$

and from (24), (34), and (35) one finds that

$$MDWL_s(\beta) = [(1 - t^e) b_s^s (\beta - \beta_s^*) + (t^e - t^r) 1.5 k_s \beta^2] K_s. \quad (37)$$

Setting the sum of the right-hand sides of (36) and (37) equal to the sum of the right-hand sides of (30) and (33), we obtain the following condition which implicitly determines the socially optimal limit on corporate debt ratios:

$$\begin{aligned} & \overbrace{b_l^s (\beta - \beta_l^*) + \varphi [(1 - t^e) b_s^s (\beta - \beta_s^*) + (t^e - t^r) 1.5 k_s \beta^2]}^{\text{Marginal social gain from lower financing distortions}} \\ & = \overbrace{\varepsilon \left[ EMTR_l \left( \frac{c_l}{c_l + \delta} \right) \frac{dc_l}{d\beta} + \varphi EMTR_s^t \left( \frac{c_s}{c_s + \delta} \right) \frac{dc_s}{d\beta} \right]}^{\text{Marginal social loss from greater investment distortions}}, \quad \varphi \equiv \frac{K_s}{K_l}. \end{aligned} \quad (38)$$

The marginal efficiency gains and losses in (38) are measured per unit of capital invested by large firms. The variable  $\varphi$  is a measure of the relative size of the sector of small firms and will be treated as a parameter. To apply formula (38), one must derive the changes in capital costs induced by a marginal change in  $\beta$  ( $dc_l/d\beta$  and  $dc_s/d\beta$ ). When calculating these derivatives, I will assume that the government has to raise a given amount of corporate tax revenue given by

$$\begin{aligned} \bar{R} &= \overbrace{\tau \{ F(K_l) - \delta K_l - [r + \pi + p_{dl}(\beta_l)] \beta_l K_l \}}^{\text{Corporate income tax paid by large firms}} \\ &+ \overbrace{\tau \{ f(K_s) - \delta K_s - [r + \pi + p_{ds}(\beta_s)] \beta_s K_s \}}^{\text{Corporate income tax paid by small firms}}, \end{aligned} \quad (39)$$

where  $\bar{R}$  is the exogenous amount of corporate income tax revenue that must be collected. A cut in  $\beta_l$  and  $\beta_s$  through the imposition of a thin-capitalization rule will broaden the corporate tax base and will therefore enable the government to cut the corporate tax rate. This will mitigate the rise in the costs of capital caused by the restriction on the use of debt finance. Formally, the costs of capital at the debt ratio  $\beta$  are

thus given by the functions  $c_l(\beta, \tau)$  and  $c_s(\beta, \tau)$ , and the total changes in  $c_l$  and  $c_s$  generated by a marginal change in  $\beta$  are

$$\frac{dc_j}{d\beta} = \frac{\partial c_j}{\partial \beta} + \frac{\partial c_j}{\partial \tau} \frac{d\tau}{d\beta}, \quad j = l, s. \quad (40)$$

A first-order approximation to the cut in the corporate tax rate made possible by a marginal cut in corporate debt ratios can be obtained by taking total differentials in (39), setting the change in revenue equal to zero, using (8), (15), and (34), and assuming that the *initial* risk premiums on debt are the same across large and small firms (i.e.,  $p_{dl}(\beta_{l0}) = p_{ds}(\beta_{l0}) = p_{d0}$ ). One then arrives at the following expression where a 0-subscript indicates the value of the variable in the initial unconstrained equilibrium:

$$d\tau = \frac{\tau_0[r+\pi+3p_{d0}](d\beta_l+\varphi d\beta_s)}{A_l+\varphi A_s}, \quad d\beta_l \equiv \beta - \beta_{l0}, \quad d\beta_s \equiv \beta - \beta_{s0}, \quad (41)$$

$$A_l \equiv \frac{c_{l0}}{\theta} - \beta_{l0}(r + \pi + p_{d0}) - \left( \frac{\tau_0 \varepsilon}{c_{l0} + \delta} \right) [c_{l0} - \beta_{l0}(r + \pi + p_{d0})] \frac{\partial c_l(\beta_{l0})}{\partial \tau},$$

$$A_s \equiv \frac{c_{s0}}{\theta} - \beta_{s0}(r + \pi + p_{d0}) - \left( \frac{\tau_0 \varepsilon}{c_{s0} + \delta} \right) [c_{s0} - \beta_{s0}(r + \pi + p_{d0})] \frac{\partial c_s(\beta_{s0})}{\partial \tau}.$$

Here  $\theta$  is the ratio between the marginal and the average pre-tax return to capital, assumed to be the same across large and small firms. Thus the variables  $c_{l0}/\theta$  and  $c_{s0}/\theta$  are the average initial pre-tax rates of return to capital in the two sectors, and  $1/\theta$  is a measure of the importance of rents in the economy. In the analysis below,  $\theta$  will be treated as a parameter.

The expressions for the functions  $c_l(\beta, \tau)$  and  $c_s(\beta, \tau)$  and their partial derivatives are obtained from (11), (13) and (15)) and are documented in section 2 of the appendix. Using the results in the appendix, the derivative  $d\tau/d\beta$  appearing in (40) may be obtained by dividing the expression for  $d\tau$  in (41) by  $d\beta = (d\beta_l + \varphi d\beta_s)/(1 + \varphi)$ , where  $d\beta$  is the weighted average change in the debt ratio across the two sectors.

In summary, equations (38), (40) and (41) determine the optimal value of  $\beta$ . Note from the derivation of welfare gains and losses in (38) that this value of  $\beta$  may be interpreted as the corporate debt ratio that maximizes rents to society, subject to the government budget constraint. Notice also that, at the initial equilibrium debt ratios we have  $\partial c_j/\partial \beta_j = 0$  whereas  $\partial c_j/\partial \tau > 0$  and  $d\tau/d\beta < 0$ . According to (40) this means that capital costs are likely to *fall* initially (due to a fall in the corporate tax rate) as the government starts to drive corporate debt ratios below their initial levels. It is only when the debt ratio has been pushed some distance below the initial leverage ratio of a sector that the sector's capital cost will start to increase in response to a further cut in  $\beta$ .

In section 3 of the appendix I derive a first-order approximation to the total net welfare gain from a thin-capitalization rule that drives the average corporate debt ratio down to the socially optimal level. It will be convenient to express this gain as a fraction of the initial corporate tax revenue. Equation (39) does not allow a quantitative revenue estimate because it does not specify the production functions  $F(K_j)$  and  $f(K_j)$ . To circumvent this difficulty, we may rewrite the total corporate income tax revenue in terms of the effective average corporate tax rates on the two sectors. The effective average corporate tax rate (*EATR*) measures the fraction of the average real pre-tax rate of return which is paid in tax. By the definitions of  $\theta$  and  $c_j$ , the average real pre-tax rate of return in sector  $j$  is  $c_j/\theta$ , so the total real amount of pre-tax profit in the sector is  $(c_j/\theta)K_j$ . Hence we may write total corporate income tax revenue as

$$R = \frac{1}{\theta} (EATR_l c_l K_l + EATR_s c_s K_s) = \frac{K_l}{\theta} (EATR_l c_l + \varphi EATR_s c_s). \quad (42)$$

As shown by Sørensen (2004), the effective average and marginal tax rates are linked by the relationship

$$EATR_j = \theta EMTR_j + (1 - \theta)\tau, \quad j = l, s. \quad (43)$$

Thus the *EATR* is a weighted average of the *EMTR* and the statutory corporate income tax rate, so once the *EMTRs* have been derived, the *EATRs* can be calculated from (43). Note that while the effective marginal tax rate on small firms appearing in (38) includes the personal as well as the corporate income tax, the variable *EMTR<sub>s</sub>* in (43) only includes the corporate tax wedge, since we are now focusing on the revenue from corporate income tax. The *EMTR<sub>s</sub>* is calculated from a formula similar to (29).

### 3.4 Quantitative analysis

#### 3.4.1 Calibration

I will now illustrate how the model may be calibrated for the purpose of quantitative analysis, using a data set for Norway and relevant parameter estimates from international empirical studies. The data and parameters underlying the benchmark calibration are summarized in table 1.

The value for  $r$  assumed in table 1 corresponds to current Norwegian estimates for the long-run average level of the risk-free real interest rate under normal market conditions (see, e.g. Norges Offentlige Utredninger 2012:16). The assumed level of the long-run average inflation rate equals the official inflation target of the Norwegian central bank. The *initial* risk premium on equity stated in the table – denoted by  $p_{e0}$  and assumed to be identical across the two groups of firms – is roughly equal to the long-run average (arithmetic) equity premium for Norway previously assumed by the Norwegian Ministry of Finance (see Nitter-Hauge and Frøyland (2005)). An equity premium of 4 percent is smaller than the historical average observed in Norway, but the survey by Dimson, Marsh and Staunton (2008) provides a number of reasons for believing that the future equity premiums across the world will be lower than the realized historical premiums. I have therefore maintained the assumption of a 4 percent equity premium. The risk premiums on corporate bonds vary considerably depending on their ratings. The initial risk premium on corporate debt ( $p_{d0}$ ) assumed in table 1 is believed to be a plausible average value for corporate bonds with intermediate maturity and good ratings. These values for  $p_{e0}$  and  $p_{d0}$  are introduced for the purpose of calibrating the parameters  $b_j$  and  $k_j$  so that the model generates realistic risk premiums in the initial equilibrium.

The corporate income tax rate and the personal tax rate on capital income assumed in table 1 are the actual rates prevailing in Norway in 2014. Under current Norwegian tax law, personal resident shareholders only pay personal tax on dividends and capital gains that exceed an imputed risk-free after-tax interest rate on the value of their shareholding (see Sørensen (2005a) for details). The excess of shareholder income over the risk-free return is taxed at the ordinary capital income tax rate  $t^r$ . Using the definition of the equity premium ( $p_{e0} \equiv r^e - r$ ), we may therefore calculate the effective tax rate on the nominal return to shares as

$$\begin{aligned} t^e &= \frac{t^r[r^e + \pi - (1 - t^r)(r + \pi)]}{r^e + \pi} \\ &= t^r \left[ 1 - (1 - t^r) \left( \frac{r + \pi}{r + \pi + p_{e0}} \right) \right], \end{aligned} \quad (44)$$

where  $(1 - t^r)(r + \pi)$  is the deduction for the imputed risk-free return on the share. The effective marginal and average tax rates in table 1 follow from the formulas (29), (31), (32) and (43).

Tabell 3.1 Benchmark calibration

Norwegian data		Calibrated parameters	
$r$	0.025	$t^e$	0.161
$\pi$	0.025	$EMTR_l$	0.098
$\hat{p}_{e0}$	0.04	$EMTR_s$	0.026
$\hat{p}_{d0}$	0.01	$EMTR_s^t$	0.33
$\tau$	0.27	$EATR_l$	0.184
$t^r$	0.27	$EATR_s$	0.148
$\beta_{l0}$	0.566	$\beta_l^*$	0.52
$\beta_{s0}$	0.664	$\beta_s^*$	0.627
$\beta$ (average)	0.586	$\beta^*$ (average)	0.542
$\varphi$	0.258	$\theta$	0.501
$EBIT_0$	0.276	$\delta$	0.075
$EBITDA_0$	0.174	$a_l$	0.025
Estimates based on international studies		$b_l$	0.444
		$k_l$	0.062
		$a_s$	0.027
$\varepsilon^{DE}$	0.3	$b_s$	0.385
$\varepsilon$	1.0	$k_s$	0.045

The initial debt ratios  $\beta_{l0}$  and  $\beta_{s0}$  are estimated from data on the debt-to-asset ratios of Norwegian companies. The details of the estimation method are given in section 4 of the appendix. The parameter  $\varphi$  is estimated on the basis of data for the ownership structure of Norwegian companies. By construction,  $\varphi$  measures the extent to which the cost of corporate capital is affected by domestic personal tax rules. The method for estimating  $\varphi$  assumes that this impact is related to the fraction of shares owned by personal household investors (see the appendix for details).

The parameter  $EBIT_0$  in table 1 measures the average ratio of interest expenses to Earnings Before Interest and Tax in Norwegian companies in 2012, while  $EBITDA_0$  measures the ratio of interest expenses to Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization. As section 4 in the appendix explains, the parameter  $\theta$  has been calibrated to ensure that the model generates the observed value of  $EBIT_0$  in the initial equilibrium. The calibrated value of  $\theta$  implies that roughly half of corporate profits are rents. Incidentally, this corresponds to the assumption made by de Mooij and Ederveen (2008). Furthermore, the parameter  $\delta$  (the real rate of depreciation) has been calibrated to ensure that the model reproduces the observed value of  $EBITDA_0$  (see section 4 in the appendix).

In their survey of empirical studies of the effects of tax policy on investment, Hassett and Hubbard (2002) conclude that the numerical user cost elasticity of capital demand ( $\varepsilon$ ) is probably between 0.5 and 1.0. Here I follow Auerbach and Kotlikoff (1987) in assuming that  $\varepsilon = 1$ , since this is consistent with the empirical observation that the aggregate gross profit share of GDP is relatively constant over the long run.

The debt ratios that would prevail in the absence of tax ( $\beta_l^*$  and  $\beta_s^*$ ) are not directly observable, so they are calibrated to ensure that the initial model equilibrium reproduces the observed actual debt ratios, given a realistic value of the semi-elasticity of the debt-asset ratio with respect to the corporate tax rate. The semi-elasticity measures the relative increase in the firm's debt-asset ratio when the corporate tax rate increases by one percentage point. Using (7), we can derive this semi-elasticity for the group of large firms:

$$\varepsilon^{DE} \equiv \frac{\partial \beta_l}{\partial \tau} \frac{1}{\beta_{l0}} = \frac{r + \pi + a_l}{\beta_{l0} b_l}. \quad (45)$$

Inserting (45) in (7), we get

$$\beta_l^* = \beta_{l0}(1 - \tau\varepsilon^{DE}). \quad (46)$$

The parameter  $\varepsilon^{DE}$  has been estimated in numerous empirical studies. According to the survey by de Mooij and Ederveen (2008), a plausible value for the semi-elasticity of debt is  $\varepsilon^{DE} = 0.3$ . In an updated meta-analysis of a large number of empirical studies, de Mooij (2011) finds an average value of  $\varepsilon^{DE}$  closer to 0.2, but with a tendency for studies based on more recent data to find higher elasticities. Against this background, I have chosen to set  $\varepsilon^{DE} = 0.3$  in the benchmark calibration of the model. Inserting this estimate for  $\varepsilon^{DE}$  and the observed initial debt ratio  $\beta_{l0}$  into (46), I arrive at the estimate for  $\beta_l^*$  reported in table 1. From (34) I can also find the value of the parameter  $k_l$  that generates a realistic initial risk premium on debt, given the observed initial debt ratio:

$$p_{d0} = \frac{k_l}{2} \beta_{l0}^2 \Rightarrow k_l = \frac{2p_{d0}}{\beta_{l0}^2}. \quad (47)$$

From the definition of  $a_l$  given in (6) and the approximation in (34) it follows that

$$a_l = 3p_{dl}(\beta_l^*) \Rightarrow a_l = 1.5k_l(\beta_l^*)^2. \quad (48)$$

Thus  $a_l$  may be calculated by inserting (46) and (47) into (48), and the resulting estimate for  $a_l$  may then be substituted into (45) to find the value of  $b_l$ .

The procedure for calibrating the parameters  $\beta_s^*$ ,  $a_s$ ,  $b_s$  and  $k_s$  is similar but slightly more complicated, due to the impact of personal taxes. The details of the calibration of these parameters are documented in section 4 in the appendix.

### 3.4.2 Results

#### 3.4.2.1 The deadweight loss from the tax distortion to financing conditions

With the benchmark calibration described above, we can offer an estimate of the total deadweight loss caused by the non-neutral tax treatment of debt and equity ( $DWL^f$ ), measured as a fraction of total corporate tax revenue. From (20), (25), (34), (35) and (42) we get

$$\begin{aligned} \frac{DWL_0^f}{R_0} &\equiv \frac{TDWL_l(\beta_{l0}) + TDWL_s(\beta_{s0})}{R_0} \\ &= \frac{(\theta/2) \{ b_l^s (\beta_{l0} - \beta_l^*)^2 + \varphi(1-t^e) b_s^s (\beta_{s0} - \beta_s^*)^2 + \varphi(t^e - t^r) k_s [\beta_s^3 - (\beta_s^*)^3] \}}{EATR_{l0} c_{l0} + \varphi EATR_{s0} c_{s0}}. \end{aligned} \quad (49)$$

When the relevant numbers from table 1 are plugged into this formula, they imply that the deadweight loss from the tax bias against equity finance amounts to 2.54 percent of corporate tax revenue, equivalent to slightly less than 0.1 percent of mainland GDP in Norway in 2012. This is the same order of magnitude as the estimates provided by Weichenrieder and Klautke (2008) who found (using a different method) that the total deadweight loss from the tax distortion to corporate financing decisions varies between 0.05 and 0.15 percent of the capital stock, equal to between 0.08 and 0.23 percent of GDP for a corporate capital stock of 1.5 times GDP.

### 3.4.2.2 Effects of the optimal thin-capitalization rule

The benchmark calibration of the model also delivers the results reported in the first column of table 2. The optimal limit on the debt-asset ratio reduces the average debt ratio for the corporate sector as a whole by 4.8 percentage points. Since small firms are initially more leveraged, the reduction in their debt ratio is significantly larger, amounting to 12.5 percentage points. A model simulation reveals that, at the optimal corporate debt ratio, total corporate interest expenses make up 24.7 percent of the total *EBIT* generated by the corporate sector. For comparison, total interest payments amount to 27.6 percent of *EBIT* in the initial unconstrained equilibrium (cf. table 1).

By raising the average cost of capital, the optimal thin capitalization rule reduces the aggregate capital stock of the corporate sector (*K*) by slightly less than 1 percent. This is due entirely to the fall in the capital stock invested by small firms. Indeed, since the broadening of the corporate tax base allows a 1.8 percentage point cut in the corporate tax rate, and since the forced reduction in the debt ratio of large firms is only a modest 2.7 percentage points, the cost of capital for large firms actually falls a bit, thereby inducing them to increase their capital stock by 0.3 percent.

According to the second row from the bottom of table 2, the optimal thin capitalization rule generates a total welfare gain (*WG*) equal to 3.1 percent of the initial revenue from the corporate income tax in the benchmark calibration. Interestingly, this gain is larger than the total welfare loss from the tax distortion to financing decisions shown in the bottom row of the table. Comparing the first and the second rows in table 2, we also see that it is second-best optimal to drive the average corporate debt ratio below the first-best level that would be optimal in the absence of tax (shown in the second row from the top). The explanation for these results is that the cap on corporate debt finance allows a cut in the corporate tax rate which reduces the initial tax distortion to investment.

Tabell 3.2 Effects of the optimal thin capitalization rule

	Benchmark calibration	Low debt elasticity ( $\varepsilon^{DE} = 0.2$ )	Low user cost elasticity ( $\varepsilon = 0.5$ )	Full double taxation ( $t^e = t^l$ )	Zero double taxation ( $t^e = 0$ )
$\beta$	0.539	0.553	0.538	0.534	0.545
$\beta^*$ (av.) <sup>1</sup>	0.542	0.557	0.542	0.539	0.546
$\Delta\beta_l$	-0.027	-0.013	-0.028	-0.032	-0.021
$\Delta\beta_s$	-0.125	-0.111	-0.126	-0.13	-0.119
$\Delta\beta$	-0.048	-0.033	-0.047	-0.052	-0.041
$\Delta\tau$	-0.018	-0.013	-0.018	-0.02	-0.015
$\Delta K_l/K_l$	0.003	0.002	0.002	0.003	0.003
$\Delta K_s/K_s$	-0.057	-0.056	-0.029	-0.05	-0.064
$\Delta K/K$	-0.009	-0.009	-0.005	-0.008	-0.011
$WG/R_0$ <sup>2</sup>	0.031	0.016	0.035	0.043	0.015
$DWL_0^F/R_0$	0.025	0.017	0.025	0.031	0.022

<sup>1</sup> Weighted average of the optimal debt ratios for large and small firms in the absence of taxation.

<sup>2</sup>  $WG/R_0$  = welfare gain as a proportion of initial tax revenue.

Memo item: The initial weighed average debt ratio for the entire corporate sector is 0.586.

As mentioned earlier, some empirical studies have found a lower semi-elasticity of corporate debt with respect to the tax rate than the value of 0.3 assumed in the benchmark calibration. If the semi-elasticity is only 0.2, and if the parameters  $\beta_j^*$ ,  $a_j$ ,  $b_j$  and  $k_j$  are recalibrated so that the model still reproduces the initial debt ratios and risk premiums stated in table 1, we obtain the results shown in the second column in table 2. Not surprisingly, we see that the welfare gain from the optimal thin capitalization rule is now smaller, because a lower tax elasticity of debt implies lower initial distortions to corporate financing decisions (i.e., a smaller difference between the average initial debt ratio and the average debt ratio that would be optimal in the absence of tax).



Some studies have also found a lower user cost elasticity of capital demand than our assumed benchmark value of 1.0. The third column of table 2 therefore reports the simulation results obtained when the user cost elasticity is cut in half to 0.5. As one would expect, the fall in the capital stock is now more modest, because capital demand is less sensitive to changes in the cost of capital. However, the overall effects of the optimal thin capitalization rule do not change very much. The reason is that the net change in the cost of capital for the corporate sector as a whole is quite modest (due to the offsetting effects of the cuts in  $\beta$  and  $\tau$ ) which makes the sensitivity of capital demand to the cost of capital less important.

The last two columns in table 2 illustrate the consequences of alternative personal tax regimes for the optimal thin capitalization rule and its impact on the economy. The fourth column assumes that there is no relief at the personal shareholder level for the double taxation of corporate income. This is the case of a classical corporate tax system where dividends and capital gains on shares are subject to the same personal tax rate as other income from capital (i.e.,  $t^e = t^l$ ). Compared to the benchmark calibration which accounts for the current Norwegian rules for shareholder tax relief, full double taxation of shareholder income implies significantly larger initial distortions to the financing decisions of small companies. Hence there is a greater welfare gain from the optimal constraint on corporate debt finance, as shown in the bottom row in the table.

As demonstrated by Sørensen (2005a and 2005b), the Norwegian shareholder income tax with a rate-of-return allowance would in principle be fully neutral if the tax code allowed full loss offset so that taxpayers could always be sure to benefit from the full value of the tax allowance. The last column in table 2 illustrates the effects of such a tax regime which corresponds to a scenario with  $t^e = 0$  in the present model. In this case it follows from (22) that there is no initial tax distortion to the capital structure of small firms, since the tax rate on interest income in Norway equals the corporate income tax rate. As a consequence, we see from the bottom row in table 2 that the welfare gain from the optimal thin capitalization rule is smaller than in the benchmark scenario where  $t^e$  is positive, reflecting the imperfect loss offsets under current Norwegian tax law.<sup>5</sup>

Overall, table 2 leaves the impression that the optimal thin capitalization rule is not particularly sensitive to uncertainty about parameter values.

### 3.5 Conclusions and discussion

According to the analysis in this paper the current tax bias in favour of debt finance makes it second-best optimal to impose a limit on the debt-asset ratio of companies even if they do not have the opportunity to engage in international profit-shifting. Implicitly, the analysis also provides a rationale for a general cap on deductible interest expenses. For plausible parameter values derived from a data set for Norway and from international empirical studies, the analysis suggests that the socially optimal debt ratio is about 4–5 percentage points below the current average corporate debt ratio in Norway. Reducing the average debt ratio to the optimal level would allow a cut in the corporate tax rate of almost 2 percentage points and would generate a net welfare gain of about 2–3 percent of corporate tax revenue, according to the model estimates. Part of the welfare gain would arise from a fall in the risk premiums on corporate debt and equity; the remaining part would stem from the fall in the corporate tax rate.

Our modelling of corporate financing decisions relied on a version of the so-called trade-off theory of capital structure. According to this theory companies trade off the marginal tax benefit from additional debt finance against the resulting increase in the costs of financial distress. Our model allowed for the possibility that companies will want to issue a certain amount of debt even in the absence of interest deductibility because the need to service debt may help to discipline corporate managers, thereby reducing the shareholders' agency costs of monitoring the firm. Importantly, the model implies that companies will make a socially optimal trade-off between the marginal costs and benefits of debt in the absence of taxation. However, once interest deductibility is allowed, corporate debt ratios will rise above the efficient level, unless the tax advantage of debt finance at the corporate level is fully offset by a tax differential in favour of equity finance at the shareholder level.

<sup>5</sup> Although a natural specification within the framework of the present model, eq. (44) can at best only capture the effects of the limits on loss offsets in a rough and ready way.

An alternative theory of corporate finance is the so-called pecking-order theory originally developed by Myers and Majluf (1984) and Myers (1984). These authors stressed that asymmetric information between managers and outside investors give rise to an adverse selection problem where investors may interpret new issues of shares or debt as a sign that the company is in trouble and in need of liquidity. A company's use of external finance may thus lead to a fall in its market value. To the extent possible, companies will therefore prefer to finance investment out of retained earnings. If they need additional capital, companies will generally prefer debt over new share issues, because share prices will react more negatively when firms use new equity rather than debt finance, since then investors do not only have to worry about the risk of default, but also about the entire distribution of returns to investment.<sup>6</sup> The pecking-order theory only attaches a second-order importance to the tax benefits of debt finance. Further, as noted by Gordon (2010), this theory implies that corporate debt ratios may be inefficiently low due to the adverse selection problem that may lead stock markets to punish the issue of debt.

As Brealy, Myers and Allen (2009) explain, the trade-off theory and the pecking-order theory of corporate finance both have strengths and weaknesses when it comes to explaining the details of corporate financing patterns and their variations across firms and industries. In the present paper I have chosen to work with a version of the trade-off theory because the pecking-order theory does not lead to a well-defined target for a company's debt-equity mix. However, in so far as adverse selection problems in capital markets would lead to an inoptimally low use of debt finance in the absence of tax, the analysis in the present paper may overstate the benefits of constraints on corporate debt finance and/or interest deductibility.

Moreover, the heterogeneity of firms and industries means that the socially optimal debt ratios of individual firms are likely to differ substantially. For example, within the framework of the trade-off theory of finance, firms that rely more heavily on tangible and relatively safe assets will have higher optimal debt ratios, because their marginal costs of financial distress at any given debt ratio will be lower. The model in the present paper does allow for some heterogeneity across large and small companies, but it clearly does not capture all of the real-world diversity in the capacity for debt finance across firms. This limitation of the model suggests that a general thin capitalization rule applied to all firms (or a general cap on interest deductibility) should be more lenient than the optimal debt ratio derived from the quantitative version of the model presented in this paper.

---

<sup>6</sup> Another way of explaining the firm's preference for debt over new equity is that a manager who believes that the stock market undervalues the company's shares will want to finance new profitable investment by debt rather than new shares to avoid "giving away a free gift" to new investors.

Technical appendix

### 1 Approximations to risk premiums

In both sectors of the economy, the private after-tax risk premium included in the cost of corporate finance is

$$p_j(\beta_j) \equiv (1 - \beta_j)p_{ej}(\beta_j) + \beta_j(1 - \tau)p_{dj}(\beta_j), \quad j = 1, 2. \quad (\text{A.1})$$

A second-order Taylor approximation of this expression around  $\beta_j = \beta_j^*$  yields

$$p_j(\beta_j) \approx p_j(\beta_j^*) + \frac{dp_j(\beta_j^*)}{d\beta_j}(\beta_j - \beta_j^*) + \frac{1}{2} \frac{d^2p_j(\beta_j^*)}{(d\beta_j)^2}(\beta_j - \beta_j^*)^2, \quad (\text{A.2})$$

where

$$\frac{dp_j(\beta_j^*)}{d\beta_j} = (1 - \tau)p_{dj}(\beta_j^*) - p_{ej}(\beta_j^*) + (1 - \beta_j^*)p'_{ej}(\beta_j^*) + \beta_j^*(1 - \tau)p'_{dj}(\beta_j^*), \quad (\text{A.3})$$

$$\frac{d^2p_j(\beta_j^*)}{(d\beta_j)^2} = 2[(1 - \tau)p'_{dj}(\beta_j^*) - p'_{ej}(\beta_j^*)] + (1 - \beta_j^*)p''_{ej}(\beta_j^*) + \beta_j^*(1 - \tau)p''_{dj}(\beta_j^*). \quad (\text{A.4})$$

The social risk premiums are

$$p_j^s(\beta_j) \equiv (1 - \beta_j)p_{ej}(\beta_j) + \beta_j p_{dj}(\beta_j), \quad j = 1, 2. \quad (\text{A.5})$$

In the absence of tax ( $\tau = 0$ ), private and social risk premiums would coincide, and firms would minimize their cost of finance by minimizing the expression in (A.5), implying the first-order condition

$$dp_j^s(\beta_j^*)/d\beta_j^* \equiv 0 \quad \Rightarrow$$

$$p_{dj}(\beta_j^*) - p_{ej}(\beta_j^*) + (1 - \beta_j^*)p'_{ej}(\beta_j^*) + \beta_j^*(1 - \tau)p'_{dj}(\beta_j^*) = 0. \quad (\text{A.6})$$

Inserting (A.6) into (A.3), we get

$$\frac{dp_j(\beta_j^*)}{d\beta_j} \equiv -\tau a_j, \quad a_j \equiv p_{dj}(\beta_j^*) + \beta_j^* p'_{dj}(\beta_j^*). \quad (\text{A.7})$$

Moreover, defining

$$b_j \equiv \frac{d^2p_j(\beta_j^*)}{(d\beta_j)^2}, \quad (\text{A.8})$$

and inserting (A.7) and (A.8) into (A.2), we obtain

$$p_j(\beta_j) \approx p_j(\beta_j^*) - \tau a_j(\beta_j - \beta_j^*) + \frac{b_j}{2}(\beta_j - \beta_j^*)^2, \quad (\text{A.9})$$

as stated in (6) and (13) in section 2. Further, by using (A.6), we can write the second-order Taylor approximation to the social risk premium (A.5) around  $\beta_j = \beta_j^*$  as

$$p_j^s(\beta_j) \approx p_j^s(\beta_j^*) + \frac{1}{2} \frac{d^2 p_j^s(\beta_j^*)}{(d\beta_j)^2} (\beta_j - \beta_j^*)^2, \quad (\text{A.10})$$

where

$$\frac{d^2 p_j^s(\beta_j^*)}{(d\beta_j)^2} = 2[p'_{aj}(\beta_j^*) - p'_{ej}(\beta_j^*)] + (1 - \beta_j^*)p''_{ej}(\beta_j^*) + \beta_j^* p''_{aj}(\beta_j^*). \quad (\text{A.11})$$

From (A.4), (A.8), and (A.9) it follows that

$$\frac{d^2 p_j^s(\beta_j^*)}{(d\beta_j)^2} = b_l + \tau[2p'_{aj}(\beta_j^*) + \beta_j^* p''_{aj}(\beta_j^*)]. \quad (\text{A.12})$$

In section 3.4 we introduced the second-order approximation

$$p_{aj}(\beta_j) \approx \frac{k_j}{2} \beta_j^2. \quad (\text{A.13})$$

Using (A.12) and (A.13), we may therefore write (A.10) as

$$p_j^s(\beta_j) \approx p_j^s(\beta_j^*) + \frac{b_j^s}{2} (\beta_j - \beta_j^*)^2, \quad b_j^s \equiv b_l + 3\tau k_j \beta_j^*. \quad (\text{A.14})$$

Eq. (A.14) is seen to be identical to eq. (35) in the main text. Note from (A.1), (A.5) and (A.13) that

$$\begin{aligned} p_j^s(\beta_j^*) &= p_j(\beta_j^*) + \tau \beta_j^* p_{aj}(\beta_j^*) \\ &= p_j(\beta_j^*) + \tau \frac{k_j}{2} (\beta_j^*)^3. \end{aligned} \quad (\text{A.15})$$

When calibrating the model, I use (A.15) and the specification of  $b_j^s$  stated in (A.14) to ensure consistency between the approximations made in (A.9), (A.13) and (A.14).

## 2 The costs of capital and their derivatives

From (4), (6), (8) and (A.13) one finds that

$$\begin{aligned} c_l &= \left( \frac{1}{1-\tau} \right) \left[ r - \tau \beta_l (r + \pi) + \overbrace{(1 - \beta_l^*) p_{el}(\beta_l^*) + \beta_l^* (1 - \tau) p_{al}(\beta_l^*)}^{\equiv p_l(\beta_l^*)} \right. \\ &\quad \left. - \tau a_l (\beta_l - \beta_l^*) + \frac{b_l}{2} (\beta_l - \beta_l^*)^2 \right], \end{aligned} \quad (\text{A.16})$$

$$\frac{\partial c_l}{\partial \beta_l} = \frac{b_l (\beta_l - \beta_l^*) - \tau (r + \pi + a_l)}{1 - \tau}, \quad (\text{A.17})$$

$$\frac{\partial c_l}{\partial \tau} = \frac{c_l - \beta_l(r + \pi + a_l) + a_l \beta_l^* - 0.5k_l(\beta_l^*)^3}{1 - \tau} \quad (\text{A.18})$$

Similarly, we may use (11), (13), (15) and (A.13) to derive

$$c_s = \left(\frac{1}{1 - \tau}\right) \left[ (1 - \beta_s)\hat{r} + \beta_s[r - \tau(r + \pi)] + \overbrace{(1 - \beta_s^*)p_{es}(\beta_s^*) + \beta_s^*(1 - \tau)p_{ds}(\beta_s^*)}^{\equiv p_s(\beta_s^*)} \right. \\ \left. - \tau a_s(\beta_s - \beta_s^*) + \frac{b_s}{2}(\beta_s - \beta_s^*)^2 \right] \quad \hat{r} \equiv r \left(\frac{1 - t^r}{1 - t^e}\right) + \pi \left(\frac{t^e - t^r}{1 - t^e}\right), \quad (\text{A.19})$$

$$\frac{\partial c_s}{\partial \beta_s} = \frac{r - \hat{r} - \tau(r + \pi + a_l) + b_s(\beta_s - \beta_s^*)}{1 - \tau}, \quad (\text{A.20})$$

$$\frac{\partial c_s}{\partial \tau} = \frac{c_s - \beta_s(r + \pi + a_s) + a_s \beta_s^* - 0.5k_s(\beta_s^*)^3}{1 - \tau}. \quad (\text{A.21})$$

### 3 The welfare gain from the optimal thin capitalization-rule

The total welfare gain from the imposition of the optimal limit on corporate debt finance is given by the difference between the total welfare gain from lower distortions to corporate financing decisions and the welfare loss from lower corporate investment. A first-order approximation to the welfare gain arising in the sector of large firms may be found by calculating the total differential of equation (20) at the initial equilibrium point, using the approximation of the social risk premium stated in (35). This yields

$$-dTWDL_l = -K_{l0}b_l^s(\beta_{l0} - \beta_l^*)d\beta_l + \frac{1}{2}(\beta_{l0} - \beta_l^*)^2 dK_l \\ = -K_{l0} \left[ b_l^s(\beta_{l0} - \beta_l^*)d\beta_l - \frac{\varepsilon}{2}(\beta_{l0} - \beta_l^*)^2 \left(\frac{dc_l}{c_{l0} + \delta}\right) \right]. \quad (\text{A.22})$$

Similarly, the total efficiency gain from lower financing distortions in the sector of small firms may be found by taking total differentials in equation (25) and using (34) and (35) plus the fact that  $K_{s0} \equiv \varphi K_{l0}$ :

$$-dTWDL_s = -\varphi K_{l0}d\beta_s \{ (1 - t^e)b_s^s(\beta_{s0} - \beta_s^*) + (t^e - t^r)1.5k_s\beta_{s0}^2 \} \\ + \varphi K_{l0}0.5\varepsilon \left(\frac{dc_s}{c_{s0} + \delta}\right) \{ (1 - t^e)b_s^s(\beta_{s0} - \beta_s^*)^2 + (t^e - t^r)k_s[\beta_{s0}^3 - (\beta_s^*)^3] \}. \quad (\text{A.23})$$

The first-order approximations to the welfare losses from lower investment in the two sectors follow directly from (30) and are given by

$$MDWL_l^K = \varepsilon K_{l0}EMTR_{l0} \left(\frac{c_{l0}}{c_{l0} + \delta}\right) dc_l, \quad (\text{A.24})$$

$$MDWL_s^K = \varepsilon \varphi K_{l0}EMTR_{s0}^t \left(\frac{c_{s0}}{c_{s0} + \delta}\right) dc_s. \quad (\text{A.25})$$

The magnitudes  $d\beta_j$  and  $dc_j$  are the total changes in  $\beta_j$  and  $c_j$  from the initial unconstrained equilibrium point to the new constrained equilibrium where corporate debt ratios are at their second-best optimal level. Measured as a fraction of initial corporate tax revenue, the net welfare gain ( $WG$ ) from the movement to the new equilibrium is

$$\frac{WG}{R} = \frac{\overbrace{-(dTWDL_l + dTWDL_s)}^{\text{Total gain from lower financing distortions}} - \overbrace{(MDWL_l^K + MDWL_s^K)}^{\text{Total loss from larger investment distortions}}}{R}, \quad (\text{A.26})$$

where  $R$  is given by (42) (calculated at the initial equilibrium). Note that when (42) and (A.22) through (A.25) are inserted in (A.26), the initial capital stock  $K_{l0}$  drops out.

#### 4 Calibration methods

##### 4.1 Calibrating the parameters in the risk premium function for small firms

When calibrating the parameters  $\beta_s^*$ ,  $a_s$  and  $b_s$ , I assume that the semi-elasticity of the debt ratio with respect to the corporate tax rate is the same across small and large firms. From (14) we have

$$\varepsilon^{DE} \equiv \frac{\partial \beta_s}{\partial \tau} \frac{1}{\beta_{s0}} = \frac{r + \pi + a_s}{\beta_{s0} b_s}. \quad (\text{A.27})$$

Inserting this into (14), we get

$$\beta_s^* = \beta_{s0} (1 - \tau \varepsilon^{DE}) + \frac{(t^r - t^e)(r + \pi)}{b_s(1 - t^e)}. \quad (\text{A.28})$$

Solving (A.27) for  $b_s$ , we also have

$$b_s = \frac{r + \pi + a_s}{\beta_{s0} \varepsilon^{DE}}, \quad (\text{A.29})$$

which may be substituted into (A.28) to give

$$\beta_s^* = \beta_{s0} \left[ 1 - \tau \varepsilon^{DE} + \varepsilon^{DE} \left( \frac{r + \pi}{r + \pi + a_s} \right) \left( \frac{t^r - t^e}{1 - t^e} \right) \right]. \quad (\text{A.30})$$

From (34) and the definition of  $a_s$  given in (13) it follows that

$$a_s = 1.5 k_s (\beta_s^*)^2, \quad (\text{A.31})$$

where  $k_s$  is calibrated to generate the assumed initial risk premium on debt:

$$\frac{k_s}{2} \beta_{s0}^2 = p_{d0} \quad \Rightarrow \quad k_s = \frac{2p_{d0}}{\beta_{s0}^2}. \quad (\text{A.32})$$

By inserting (A.31) and (A.32) into (A.30), one obtains an equation which may be solved for  $\beta_s^*$ , using a simple spreadsheet iteration procedure. Once  $\beta_s^*$  has been determined, the value of  $a_s$  follows from (A.31), and  $b_s$  may be then be found from (A.29).

##### 4.2 Calibrating rents and economic depreciation

The parameter  $\theta$  is the ratio of the marginal to the average real pre-tax return to corporate capital and is therefore an (inverse) indicator of the relative importance of rents. I calibrate this parameter in such a

way that the model reproduces the observed ratio of total nominal corporate interest payments to the total nominal *EBIT* (Earnings Before Interest and Tax) generated by the corporate sector. Denoting this ratio by  $e_0$ , we thus have

$$e_0 \equiv \frac{\overbrace{\beta_{l0}(r+\pi+p_{d0})K_{l0} + \beta_{s0}(r+\pi+p_{d0})K_{s0}}^{\text{Total nominal interest expenses}}}{\underbrace{\left(\frac{c_{l0}}{\theta} + \pi\right)K_{l0} + \left(\frac{c_{s0}}{\theta} + \pi\right)K_{s0}}_{\text{Total nominal EBIT}}}, \quad (\text{A.33})$$

where  $c_{l0}/\theta$  and  $c_{s0}/\theta$  are the initial average real rates of return in the two sectors. Recalling that  $\varphi \equiv K_s/K_l$ , eq. (A.33) may be solved for  $\theta$  to give

$$\theta = \frac{e_0(c_{l0} + \varphi c_{s0})}{(r+\pi+p_{d0})(\beta_{l0} + \varphi \beta_{s0}) - e_0\pi(1+\varphi)}. \quad (\text{A.34})$$

Having determined  $\theta$  in this way, I calibrate the real rate of economic depreciation ( $\delta$ ) to ensure that the model reproduces the observed ratio of total nominal interest expenses to the total nominal *EBITDA* (Earnings Before Interest, Tax, Depreciation, and Amortization) of the corporate sector, denoted by  $eda_0$ . Thus I choose  $\delta$  to satisfy the identity

$$eda_0 \equiv \frac{\beta_{l0}(r+\pi+p_{d0})K_{l0} + \beta_{s0}(r+\pi+p_{d0})K_{s0}}{\underbrace{\left(\frac{c_{l0}}{\theta} + \delta + \pi\right)K_{l0} + \left(\frac{c_{s0}}{\theta} + \delta + \pi\right)K_{s0}}_{\text{Total nominal EBITDA}}}. \quad (\text{A.35})$$

Solving this equation for  $\delta$  yields

$$\delta = \frac{\theta(r+\pi+p_{d0})(\beta_{l0} + \varphi \beta_{s0}) - eda_0[\theta\pi(1+\varphi) + c_{l0} + \varphi c_{s0}]}{eda_0\theta(1+\varphi)}. \quad (\text{A.36})$$

#### 4.3 Calibrating the relative size of the sector for small firms

Since the «small firms» in our model are defined as companies whose controlling shareholders are subject to domestic personal income tax, the parameter  $\varphi$  reflects the extent to which the cost of corporate capital is influenced by domestic personal taxes. I assume that this impact is proportional to the fraction of shares in domestic companies held by domestic household investors. Let  $E_s$  denote the market value of the amount of shares held by these investors, and let  $E_l$  indicate the market value of shares in the «large firms» where the marginal investors do not pay domestic personal income tax. By definition, we then have

$$\varphi \equiv \frac{K_{s0}}{K_{l0}} = \frac{E_{s0}/(1-\beta_{s0})}{E_{l0}/(1-\beta_{l0})} = \frac{E_{s0}}{E_{l0}} \left( \frac{1-\beta_{l0}}{1-\beta_{s0}} \right). \quad (\text{A.37})$$

There are no available data on the parameter  $\beta_{s0}$ , but the debt-asset ratio of listed companies in Norway was observed to be 0.566 in 2012. I will use this number as a proxy for  $\beta_{l0}$ . Furthermore, it is known that the average debt-asset ratio  $\beta_0$  of all Norwegian non-financial companies was 0.586 in 2012. By definition, the average debt ratio is

$$\beta_0 \equiv \frac{\beta_{l0}K_{l0} + \beta_{s0}K_{s0}}{K_{l0} + K_{s0}} = \frac{\beta_{l0} + \varphi \beta_{s0}}{1 + \varphi}. \quad (\text{A.38})$$

Substituting (A.37) into (A.38) and solving for  $\beta_{s0}$ , one gets

$$\beta_{s0} = \frac{\beta_0[1 + (1-\beta_{l0})(E_{s0}/E_{l0})] - \beta_{l0}}{(1-\beta_{l0})(E_{s0}/E_{l0}) + \beta_0 - \beta_{l0}}. \quad (\text{A.39})$$

With knowledge of  $\beta_0$ ,  $\beta_{I0}$ , and  $E_{s0}/E_{I0}$ , we can estimate  $\beta_{s0}$  from (A.39). The estimate for  $\varphi$  then follows from (A.37).

To estimate  $E_{s0}/E_{I0}$ , I use the data on the ownership structure in Norwegian companies reported in table A.1, assuming that  $E_{s0}$  corresponds to the amount of equity held directly and indirectly by domestic households. As indicated in the table, this number is given by the sum of the shares held directly by household investors (550) and the estimated household ownership share in the category of industrial owners (304). When estimating the latter number, I assume that household investors control a fraction of the shares issued by industrial owners equal to the fraction of the shares in all private companies held directly by households (cf. the note to table A.1).

Given this estimate of  $E_{s0}$ , the estimate for  $E_{I0}$  can be calculated in the simple manner indicated in table A.1. According to the table we then get  $E_{s0}/E_{I0} = 854/4276 = 0.20$  which may be inserted in (A.39) and (A.37) to give the estimate for  $\varphi$  reported in table 1 in the main text.

Tabell 3.3 Equity in Norwegian non-financial corporations held by various investor groups (billion NOK, 2012)

Investor group	Listed companies	Unlisted companies	Total
Households (H)	71	479	550
Institutional (I)	169	263	432
Industrial (Ind)	206	838	1 044
Foreign (F)	682	383	1 065
Public sector (P)	646	1 062	1 708
Other (O)	68	263	331
H + I + F + O	990	1 388	2 378
Household share of Ind (HS)*	15	289	304
Adjusted Ind (AInd = Ind - HS)	191	549	740
$E_s = H + HS$	86	768	854
$E_I = I + AInd + F + P + O$	1 756	2 520	4 276

\* Estimated as  $[H/(H + I + F + O)] \times \text{Ind}$ .

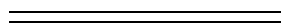
Source: Nærings- og Fiskeridepartementet, Meld. St. 27 (2013–2014).



## References

- Auerbach, A. J. and L. Kotlikoff (1987). *Dynamic Fiscal Policy*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Boadway, R. (1987). The theory and measurement of effective tax rates. In J.M. Mintz and D.D. Purvis, eds., *The Impact of Taxation on Business Activity*. Kingston, Ontario: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, pp. 61–98.
- Boadway, R., N. Bruce, and J. Mintz (1984). Taxation, inflation, and the marginal tax rate on capital in Canada. *Canadian Journal of Economics* 15, 278–293.
- Brealey, R.A., S.C. Myers, and F. Allen (2009). *Principles of Corporate Finance*. Concise Edition. McGraw-Hill.
- De Mooij, R. A. (2011). The tax elasticity of corporate debt: a synthesis of size and variations. *International Monetary Fund, Working Paper* no. 11/95.
- De Mooij, R.A. (2012). Tax Biases to Debt Finance: Assessing the problem, finding solutions. *Fiscal Studies* 33, 489–512.
- De Mooij, R. A. and S. Ederveen (2008). Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy* 24, 680–697.
- Desai, M.A., C.F. Foley, and J.R. Hines, Jr. (2004). A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets. *Journal of Finance* 59, pp. 2451–88.
- Devereux, M.P. (2004). Measuring taxes on income from capital. Chapter 2 in P.B. Sørensen (ed.), *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*, MIT Press.
- Dimson, E., P. Marsh and M. Staunton (2008). The worldwide equity premium – A smaller puzzle. Chapter 11 in *Handbook of the Equity Premium*, Elsevier.
- Egger, P., W. Eggert, C. Keuschnigg, and H. Winner (2010). Corporate taxation, debt financing and foreign plant ownership. *European Economic Review* 54, 96–107.
- Gordon, R. H. (2010). Taxation and corporate use of debt: implications for tax policy. *National Tax Journal* 63, 151–74.
- Griffith, R., J.R. Hines and P.B. Sørensen (2010). International capital taxation. Chapter 10 in *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press.
- Hassett, K. and R.G. Hubbard (2002). Tax Policy and Business Investment. In: A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, North-Holland, Amsterdam, pp. 1293–1343.
- Huizinga, H., L. Laeven, and G. Nicodème (2008). Capital structure and international debt shifting. *Journal of Financial Economics* 88, 80–118.
- Institute for Fiscal Studies (1991). *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, London.
- Jensen, M. C. (1986). Agency costs of free cash flow, corporate finance and takeovers. *American Economic Review* 76, 323–329.
- Jensen, M. C. and W.H. Meckling (1976). The theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and capital structure. *Journal of Financial Economics* 3, 305–360.
- Keen, M. and R. De Mooij (2012). Debt, taxes and banks. *International Monetary Fund (IMF), Working Paper* no. 12/48.
- King, M.A. and D. Fullerton (1984). *The Taxation of Income From Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. and Poterba, J. (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies
- Myers, S.C. and N.S. Majluf (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics* 32, 1–19.
- Myers, S.C. (1984). The capital structure puzzle. *Journal of Finance* 39, 575–592.
- Møen, J., D. Schindler, G. Schjelderup and J. Troppina (2012). International debt shifting: Do multinationals shift internal or external debt? Working paper, March 5, 2012.
- Nitter-Hauge, J. and E. Frøyland (2005). Revidert kalkulasjonsrente for statlige tiltak. *Økonomisk Forum* nr. 7, 2005, 11–17.
- Norges offentlige utredninger 2012: 16. Samfunnsøkonomiske analyser. Oslo 2012.
- Swedish Corporate Tax Reform Committee (2014). *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. SOU 2014:40, Stockholm 2014.
- Sørensen, P.B. (2004). Measuring taxes on capital and labor: an overview of methods and issues. Chapter 1 in P.B. Sørensen (ed.), *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*, MIT Press.

- Sørensen, P.B. (2005a). Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance* 12, 777–801.
- Sørensen, P.B. (2005b). Taxation of shareholder income and the cost of capital in an open economy: theory and applications to the Nordic countries. *Danish Journal of Economics (Nationaløkonomisk Tidsskrift)* 143, 433–447.
- Sørensen, P.B. (2014). Taxation of shareholder income and the cost of capital in a small open economy. Working Paper prepared for the Norwegian Corporate Tax Reform Committee, August 2014.
- US Department of the Treasury (1992), *Integration of the Individual and Corporate Tax System: Taxing Business Income Once*. Washington DC: US Government Printing Office.
- Weichenrieder, A.J. and T. Klautke (2008). Taxes and the efficiency costs of capital distortions. CESifo Working No. 2341.
- Zangari, E. (2014). Addressing the debt bias: a comparison between the Belgian and the Italian ACE systems. *Taxation Papers, Working Paper N. 44–2014*, European Commission.



# Norges offentlige utredninger

## 2013 og 2014

### **Statsministeren:**

#### **Arbeidsdepartementet:**

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. NOU 2013: 7.

#### **Arbeids- og sosialdepartementet:**

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014. NOU 2014: 3.

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Tolking i offentlig sektor. NOU 2014: 8.

Ny adopsjonslov. NOU 2014: 9.

#### **Finansdepartementet:**

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.

NOU 2013: 3.

Uførepensjon i private tjenstepensjonsordninger.

NOU 2013: 12.

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

NOU 2013: 13.

Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

NOU 2014: 13.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

Med los på sjøsikkerhet. NOU 2013: 8.

#### **Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:**

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten.

NOU 2014: 12.

#### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

NOU 2013: 9.

Festekontrakter og folkerett. NOU 2013: 11.

Ny arvelov. NOU 2014: 1.

Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern.

NOU 2014: 10.

#### **Klima- og miljødepartementet:**

#### **Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

Revisjon av eierseksjonsloven. NOU 2014: 6.

#### **Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Lik og likskap. NOU 2014: 2.

#### **Kunnskapsdepartementet:**

MOOC til Norge. NOU 2014: 5.

Elevenes læring i fremtidens skole. NOU 2014: 7.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6.

#### **Miljøverndepartementet:**

Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.

NOU 2013: 10.

#### **Nærings- og fiskeridepartementet:**

Enklere regler – bedre anskaffelser. NOU 2014: 4.

Konkurranseskilgenemda. NOU 2014: 11.

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog AS – 12/2014