

Nye utfordringer i bedriftsbeskatningen

Guttorm Schjelderup
Michael Riis Jacobsen

SNF

Samfunns- og næringslivsforskning AS
Centre for Applied Research at NHH



Arbeidsnotat nr. 38/11

Nye utfordringer i bedriftsbeskatningen

av

**Guttorm Schjelderup
Michael Riis Jacobsen**

SNF prosjekt 1761
«Corporate and Capital Taxation»

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, DESEMBER 2011
ISSN 1503-2140

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

Nye utfordringer i bedriftsbeskatningen

GUTTORM SCHJELDERUP

Professor, Senter for skatteforskning, Norges Handelshøyskole

MICHAEL RIIS JACOBSEN

Seniorøkonom, Næringslivets Hovedorganisasjon

Den norske selskapsskatten har vært grunnleggende uforandret siden 1992. Denne stabiliteten har i utgangspunktet vært en styrke ved systemet. Verden rundt oss har imidlertid ikke stått stille. Økt globalisering gir nye utfordringer i beskatningen av selskaper. Konkurransen om skattegrunnlagene har blitt sterkere og omfanget av internasjonal skattearbitrasje har økt. De fleste land har respondert på dette ved å senke selskapsskattesatsen ganske kraftig. Stabilitet og gode generelle rammebetingelser for næringsvirksomhet kan ha bidratt til å dempe presset på en selskapsskattereform i Norge. I lys av de endringene vi ser rundt oss er tiden inne for å vurdere selskapsskatten på nytt. Det er imidlertid ikke nok bare å vurdere en reduksjon i satsen. Vi må også ha en grundig diskusjon om hvordan grunnlaget for selskapsbeskatningen bør utformes, slik det åpnes for i Scheel-utvalgets mandat.

1 Innledning

Det kanskje viktigste kjennetegnet på globaliseringen er den voldsomme veksten i direkteinvesteringer mellom land, som følge av at valutareguleringene ble opphevet i de fleste land på slutten av 80-tallet. Økt kapitalmobilitet har hatt stor betydning for den globale næringsstrukturen, men også for hvordan selskapene tilpasser seg nasjonale skattesystemer. Fri flyt av kapital gjør kildebasert beskatning av næringsvirksomhet vanskeligere av flere grunner.

En grunn er at investeringer i - og lokalisering av - realkapital er blitt mer skattesensitiv for alle typer selskaper.¹ Økt kapitalmobilitet har bidratt til skattekonkurranse mellom land, noe som har ført til et fall i bedriftsskattesatsene blant OECD-landene. Overgangen fra en delvis lukket til en helt åpen økonomi innebærer også at system-egenskapene til tradisjonelle inntektsbaserte skattemodeller endres. For eksempel svekkes sammenhengen mellom person- og selskapsbeskatningen fordi den marginale investor kan være utenlandsk. Dermed er det ikke like lett som i en lukket økonomi å "rette opp" vridninger i selskapsskatten gjennom tiltak andre steder i skattesystemet. Dette har betydning for virkemåten til den norske duale inntektsskattemodellen.

En annen grunn har å gjøre med flernasjonale selskapers økte betydning i verdensøkonomien. Det har gjort det vanskeligere å drive inn skatteproveny fra bedriftsbeskatningen på grunn av omfanget av internasjonal skattearbitrasje, typisk knyttet til internprising eller tynn kapitalisering. For eksempel viser Maffini og Mokkas (2009) at flernasjonale bedrifter systematisk rapporterer høyere produktivitet (og dermed inntekt) i lavskatteland. Flernasjonale selskaper tenderer også til å lokalisere eiendomsretten til patenter i lavskatteland og ikke i det landet hvor forskningen som førte til patentet ble utført (Karinsky og Riedel (2009)).

¹ Se for eksempel Feld og Heckmeyer (2009) for en litteraturoversikt.

Mulighetene flernasjonale selskaper har til å redusere sin skattebyrde har på mange måter skapt et skille mellom nasjonale og flernasjonale selskaper hvor de flernasjonale selskapene betaler betydelig mindre i skatt enn de nasjonale. Det har konsekvenser for eierskap og hvem som vinner konkurransen om markedsandeler. For eksempel finner Egger, Eggert og Winner (2010) ved hjelp av europeiske data at flernasjonale selskaper betaler 32 pst. mindre i skatt i høyskatteland enn sammenliknbare nasjonale selskaper. Norge rammes også av denne utviklingen. Balsvik, Møen, Jensen og Tropina (2009) viser at provenytapet i Norge pga. feilprising av bedriftsinterne transaksjoner kan være i størrelsesordenen 30 pst. av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak.² Det er illustrerende at lille Luxembourg kommer på andreplass etter USA om man måler det absolutte nivået på inngående og utgående direkteinvesteringer. Dette skyldes neppe at det er spesielt attraktivt å drive næringsvirksomhet i Luxembourg, men heller at skattesystemet gjør det spesielt attraktivt å plassere holdingselskaper der.

Bedriftsbeskatningen i EØS-området er kjennetegnet ved at gjeldsrenter er fradragsberettiget mot driftsinntekter, mens utbytte til aksjonærer ikke er det. Det fører til at bedriftene har skattemessige incitament til å finansiere seg med gjeld snarere enn egenkapital og at bedriftene derved ikke foretar risikable investeringer som krever mye egenkapital. I en åpen økonomi har gjeldsfinansiering også blitt benyttet av store flernasjonale selskaper til å redusere skattebyrden i høyskatteland gjennom å ha for lite egenkapital i forhold til gjeld (tynn kapitalisering). Disse utfordringene har ført til fornyet interesse knyttet til ACE-modellen (Allowance for Corporate Equity) og CBIT-modellen (Comprehensive Business Income Tax). Begge disse modellene har egenskapen at de ikke påvirker bedriftens finansieringsstruktur. ACE-modellen oppnår dette ved å tillate at man beregner en alternativkostnad for bruk av egenkapital som er skattemessig fradragsberettiget, mens CBIT-modellen ikke tillater gjeldsfradrag av noe slag. En viktig forskjell på modellene er at skattefundamentet er smalere under ACE-modellen pga. av fradragene for finansieringskostnader. En annen viktig forskjell er at ACE-modellen fordi man får fradrag for alle kostnader knyttet til kapitalen, kun skatlegger bedriftens renprofitt dvs overskudd etter avlønning til faktorene. I en CBIT-modell gjør mangelen på fradrag for kapitalkostnader at selskapsskatten faller på summen av renprofitten og kapitalavkastningen.

I England har man gjennom «Mirrlees-review» (Mirrlees (2011)) sett på ulike beskatningsmodeller med det for øye å identifisere hva som kjennetegner et godt skattesystem. I sluttrapporten anbefaler Mirrlees-komiteén å reformere det britiske skattesystemet i tråd med ACE-modellen, selv om det er stor usikkerhet knyttet til provenyeffektene av en slik modell sammenliknet med for eksempel CBIT-modellen. Anbefalingen til ACE-modellen følger av at komiteén mener ACE-modellen har andre ønskelige egenskaper, noe vi kommer tilbake til. Land som Italia, Kroatia og Østerrike har varianter av en ACE-modell i sitt skattesystem, mens Brasil og Belgia har ACE-beskatning. Nederland har innført en skattemessig behandling av renteutgifter og -inntekter som reduserer disse fradragenes betydning, noe som går i retning av CBIT-modellen.

Etablert økonomisk teori tilsier at skatt på produksjon av varer og tjenester bør unngås i et lite land med utstrakt økonomisk samhandling med andre land (jf. 3.1). På tross av dette har de fleste land, av grunner vi skal komme tilbake til, likevel selskapskatt. En avveining av disse hensynene lå til grunn for det duale inntektsskattesystemet vi fikk i Norge i 1992, med en lav og flat beskatning av kapitalinntekter kombinert med brede og nøytrale skattegrunnlag. Blant

² Liknende resultater finner også Langli og Saudagaran (2004) på norske data.

annet valgte man den gang å legge selskapsskattesatsen om lag 10 prosentpoeng under OECD-gjennomsnittet. I dag ligger Norge litt over OECD-gjennomsnittet.

Denne artikkelen diskuterer hva som er problemene med den norske selskapsskatten i dag og hvilke grunnleggende funksjoner selskapsskatten bør ha. Vi redegjør for de alternative skattesystemene, med særlig vekt på systemer som ikke beskatter normalavkastningen av bedriftenes egenkapital (ACE). Det å unnta normalavkastningen fra skattlegging er en tenkning som har lang tradisjon i Norge både i skattleggingen av utbytte og i særskatteregimene for petroleum og kraft. Både en ordinær kontantstrømskatt og de såkalte KAF-modellene³ kan ses på som varianter av en ACE-modell og har vært vurdert i Norge tidligere. Denne type modeller reduserer også gjennomsnittsskatten for bedriftene, noe som er viktig når bedriftene foretar sine lokaliseringsbeslutninger.

2 Utviklingen i den norske selskapsskatten

2.1 Hovedtrekkene ved skattereformene i 1992 og 2006

Siste halvdel av 1980-tallet var preget av hektisk skattereforarbeid i mange OECD-land. Trenden i skattereformene var entydig; lavere skattesatser og bredere skattegrunnlag. Effektivitet og skattemessig nøytralitet var nøkkelord for reformene. Også de Nordiske landene gjennomførte reformer i tråd med disse prinsippene på begynnelsen av 1990-tallet.

I Norge førte utfordringene knyttet til effektivitet og fordeling til en todeling av skattegrunnlaget. Inntekter fra kapital ble beskattet med en lav og flat sats på 28 pst. og med en mest mulig nøytral grunnlagsfastsettelse. Bedriftsskattesatsen ble redusert fra 50,8 pst. på marginen til 28 pst. den samme som for personlige kapitalinntekter. Inntekter fra arbeid (herunder pensjon og trygdeytelser) ble beskattet progressivt med en langt høyere marginalsats for å ivareta hensynet til inntektsomfordeling.

Reformene i Norden på begynnelsen av 1990-tallet var viktige for å bedre ressursutnyttelsen i samfunnet men hovedhensikten var ikke hensynet til internasjonal skattekonkurranse men økonomisk effektivitet. Før 1992 var det norske skattesystemet overbelastet med oppgaver som ikke var begrunnet med effektivitets- eller fordelingshensyn og som ga opphav til en rekke unntaks- og fradragordninger. Med reformen skulle selskapsskatten gi skatteinntekter med minst mulige vridninger i ressursbruken.

Et problem med skattereformen i 1992 var delingsmodellen som skulle tilordne arbeidsinntekt til de som var aktive eiere i egne bedrifter. Aktive eiere – dvs eiere med en eierpost på minst 2/3 - fikk beregnet en arbeidsinntekt som ble skattlagt høyere enn kapitalinntekter. Den store satsforskjellen mellom skatt på arbeidsinntekt og kapital gav sterke incitamenter til å redusere eierskap for aktive eiere ved å sørge for minimum 1/3 passivt eierskap.⁴

Det ble raskt klart for Skatteutvalget som utredet 2006-skattereformen at en videreføring av delingsmodellen i en innstrammet form neppe ville være levedyktig. Utfordringen var da å fjerne motivet til tilpasningene uten å bryte med prinsippene fra 1992-reformen. I praksis innebar det å fjerne satsforskjellen som var opphavet til tilpasningene, uten å svekke nøytraliteten i kapitalinntektsbeskatningen. Utvalget kom til at en kraftig reduksjon av de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter kombinert med skatt på utbytter og gevinster var nødvendig for å jevne ut satsforskjellen. For å unngå økte kapitalkostnader i deler av selskapssektoren med lite fleksibel tilgang på finansiering, foreslo utvalget en modell hvor

³ KAF står for Kapitalavkastningsfradrag.

⁴ Denne problematikken er beskrevet og analysert i Alstadsæter (2004) og Alstadsæter et al. (2006).

bare renprofitten av en aksjeinvestering blir beskattet.⁵ Med fradrag for "normalavkastningen" oppnådde man å øke marginalsatten på utbytter- og gevinster på aksjer, uten å bryte med det duale inntektsskattesystemets grunnleggende egenskaper. Modellen fikk navnet aksjonærmodellen.⁶ Kombinasjonen av aksjonærmodellen og reduksjonen i marginalsattesatsene på arbeidsinntekter gjorde det mulig å fjerne delingsmodellen.

Det ble også innført fritak fra utbytte- og gevinstskatt for selskapsaksjonærer. Dette forhindret kjedebeskatning av aksjeinntekter i eierkjeder av selskaper og harmonerte godt med uttaksprinsippet i aksjonærmodellen. På den annen side er det ikke å legge skjul på at fritak for utbyttebeskatning mellom selskapsaksjonærer kombinert med bruken av gjennomstrømningsløsninger for eksempel via Nederland hvor utbytte kan tas ut av EØS-området uten kildeskatt, invitere til internasjonale skattetilpasninger.⁷ Vi forfølger imidlertid ikke denne problemstillingen her.

2.2 Utvikling i skatteinntektene etter 1992-reformen

De totale skatteinntektene fra norske selskaper var om lag 300 mrd. kroner i 2011, hvorav om lag 74 mrd. kommer fra landbasert virksomhet (inkludert særskatteregimer innenfor kraft og rederivirksomhet). Figur 1 viser utviklingene i selskapsskatten for fastlandet som andel av fastlands-BNP, samt tilsvarende for et gjennomsnitt av OECD-landene.⁸ Tilbakegangen mellom 2000 og 2003 for Norge er tydelig på figuren. Også OECD har en nedgang i denne perioden, men langt mindre markant enn for Norge. Figuren viser også at selskapsskatteinntektene i Norge har holdt seg relativt bra etter finanskrisen i 2008 sammenlignet med de øvrige OECD-landene. Etter skattereformen i 1992 hadde Norge en formidabel vekst i selskapsskatteinntektene. Målt som andel av fastlands-BNP økte inntektene fra knapt 0,7 pst. i 1991 til over 3,7 pst. i 2000. Det var imidlertid lagt opp til at skattereformen i 1992 skulle være provenynøytral og mye av oppgangen skyldes en internasjonal høykonjunktur. Faktisk viser beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at de isolerte endringene av 1992-reformen, sett bort fra adferdsvirkninger, innebar en lettelse.⁹ Utvidelsen av grunnlagene førte imidlertid til at mye kapitalinntekt som hadde vært "skjult" i ulike skattekredittordninger nå ble synlig. Et annet forhold som kan forklare noe av økningen i skatteinntektene fra kapitalbeskatningen er inntektsskifting som følge av tilpasninger til delingsmodellen.

Etter 2000 øker ikke skatteinntektene like mye og nivået i 2011 er om lag det samme som i 2000. Denne utflatingen kan skyldes at den norske selskapsskatten er mindre motstandsdyktig mot utenlandsk konkurranse om skattegrunnlagene i dag enn den var i 1992, og at omfanget av skattetilpasninger mellom Norge og utlandet har økt pga internasjonal skatteplanlegging og skatteunndragelse. Beregninger utført av ZEW (Centre for European Economic Research) for EU-kommisjonen viser at Norge har høyere kapitalkostnad og høyere effektive marginal- og

⁵ Begrepet normalavkastning er et forenklet uttrykk for investeringens finansielle alternativkostnad, som i denne sammenheng tilsvarer det investoren kunne oppnådd ved å plassere kapitalen i en alternativ risikofri plassering.

⁶ Av hensyn til faren for omgåelser og tilpasninger er modellen modifisert noe i forhold til forslaget til Skatteutvalget og Sørensen (2005). Dette svekker nøytralitetsegenskapene til modellen, jf. Ot.prp. nr. 1 (2004-2005) og St.meld. nr. 29 (2003-2004).

⁷ For en mer utførlig diskusjon av slike problemstillinger se Schjelderup (2013).

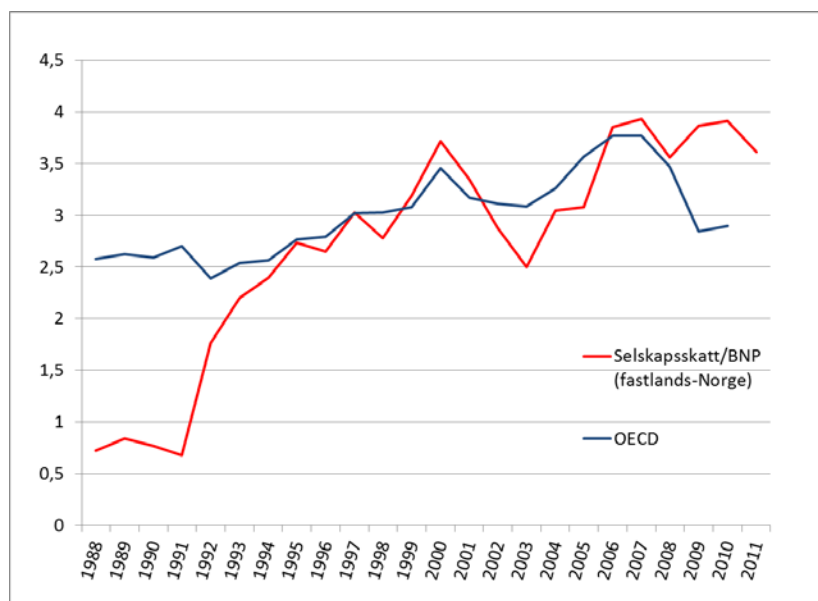
⁸ Skatten fra selskaper på sokkelen er unntatt i sin helhet. Det er ikke beregnet en "normal" skatteinnngang fra disse selskapene.

⁹ Økonomiske analyser 8/95. Statistisk sentralbyrå.

gjennomsnittsskattesatser enn EU samlet og de andre nordiske landene noe som gir incitament til å flytte overskudd ut av Norge.¹⁰

I landrapporten for Norge uttrykker OECD bekymring på Norges vegne for kombinasjonen av høy effektiv selskapsskattesats og lave realinvesteringer i fastlands-Norge. OECD peker på at skattegrunnlagene i fastlands-Norge er svekket og at investeringene i næringsvirksomhet i fastlands-Norge er lav sammenlignet med andre OECD-land (OECD (2012)).

Figur 1 Utviklingen i skatteinntektene fra etterskuddspliktige som andel av BNP. Fastlands-Norge. 1988-2011

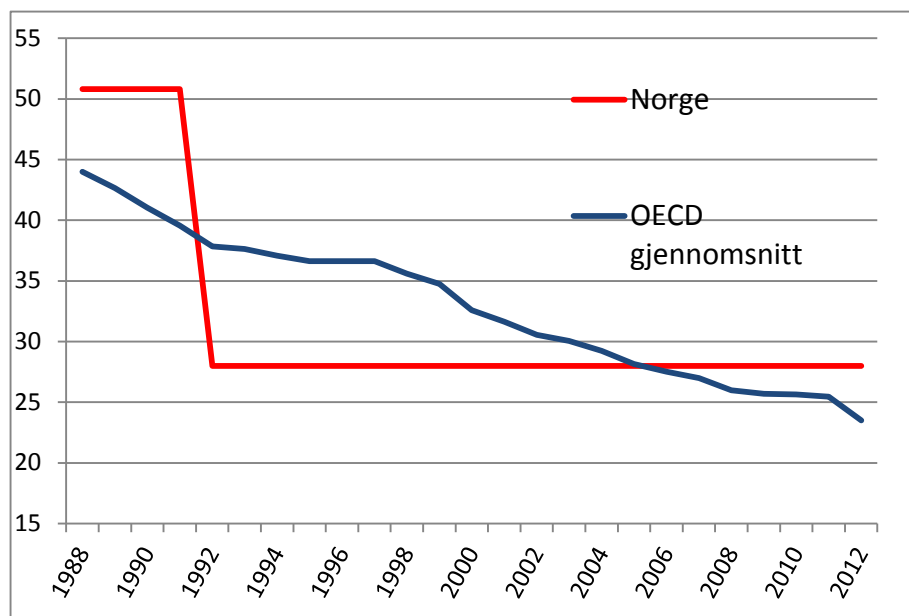


Kilde: Statistisk sentralbyrå og OECD Revenue Statistics.

Figur 2 viser at bedriftsskattesatsen i Norge etter skattereformen i 1992 var om lag 10 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i OECD. Bedriftsskattesatsene i OECD-landene har imidlertid gradvis sunket og var på om lag 23,5 pst. i 2012, 4,5 prosentpoeng lavere enn satsen i Norge på 28 pst. Gjennomsnittlig formell skattesats i EU har falt fra 36,6 pst. i 1985 til 25,4 pst i 2012.

Figur 2 Formelle selskapsskattesatser i Norge og OECD. 1988-2011

¹⁰ Se Devereux og Griffith (2003), Devereux et. al (2009) og European Commission (2011).



Kilde: OECD tax database.

3 Skattlegging av selskaper i en åpen økonomi

3.1 Bør selskapsskatten være null?

Selv om de fleste lands skattesystemer bygger på globalinntektsprinsippet må selskapsbeskatningen likevel i praksis sies å være kildebasert fordi et aktivt datterselskap i utlandet normalt vil bli beskattet i utlandet. Siden Diamond og Mirrlees postulerte sitt teorem om produksjonseffisiens i 1971 (Diamond og Mirrlees (1971) I og II) har det vært klart fra et effektivitetsperspektiv at små (helt) åpne økonomier ikke bør ha kildebasert beskatning av kapitalinntekter. Årsaken til dette er at kildeskatten øker avkastningskravet til å investere i realkapital. Når kapitalbeholdningen i selskapene synker, synker produktiviteten og avlønningen av andre ikke-mobile innsatsfaktorer, da disse fordeles på stadig færre enheter kapital. Kildeskatten rammer derfor ikke eierne av kapitalen, men typisk arbeidere i form av lavere reallønn. Fra et effektivitetssynspunkt er det bedre å skattlegge immobile faktorer direkte enn ved en overvelting av skatten på kapital.

Det er imidlertid en rekke forhold som kan forklare hvorfor alle industrialiserte land likevel har selskapsskatt:

- Kapitalen er ikke perfekt mobil. Kapitalmengden i et land er derfor mindre skattesensitiv, særlig på kort og mellomlang sikt.
- Meravkastningen av landspesifikk grunnrente (naturressurser, næringsklynger etc.) kan skattlegges uten at det går ut over bedriftenes investeringer.
- Uten bedriftsbeskatning vil eierne ha motiver til dekke privat konsum for eksempel ved lån fra selskapet, ved at selskapet eier private konsumgoder, eller ved at man leier seg selv ut gjennom et selskap og i hovedsak mottar kapitalinntekt som ikke er skattlagt.
- Realisasjonsbeskatning gjør at den effektive inntektsskatten reduseres jo lenger inntektene forblir i selskapet. Dette taler for en viss løpende beskatning i selskapet.

- Immobiler faktorer kan også unndra seg beskatning. For eksempel kan omfanget av svart arbeid øke om skattetrykket blir for høyt. Slemrod og Wilson (2009) viser at det kan tale for å ilegge en kildeskatt på kapital.
- Lokalisering avhenger ikke bare av skatt, men også av forhold som kostnadsnivå, nærhet til markeder og tilgang til kvalifisert arbeidskraft mv. Det er fortsatt ikke helt klart fra den empiriske litteraturen i hvor stor grad investeringer egentlig påvirkes av endringer i bedriftsbeskatningen, jf. Devereux og Griffith (2002).
- Når utlendinger eier en del av selskapene i en økonomi oppstår det et incitament til å overvelte skattebyrde på utenlandske selskaper, noe som kan tilsi en positiv kildeskatt (Huizinga og Sørensen, 1997).
- I mange land utgjør flernasjonale selskaper en betydelig del av selskapssektoren. Empiriske studier viser at flytting av overskudd via internpriser og tynn kapitalisering er nesten perfekt korrelert med størrelsen på nominelle bedriftsskattesatser. I en slik situasjon viser Haufler og Schjelderup (2000) at en liten åpen økonomi bør senke de nominelle bedriftsskattesatsene for å hindre overskuddsflytting, samtidig som man av provenyehensyn senker avskrivningssatsene.

3.2 *Inntektsgrunnlaget i selskapsbeskatningen*

Det er særlig to ting som kjennetegner selskapsskattegrunnlaget i de fleste land. Det ene er at det gis fradrag for nominelle rentekostnader samtidig som alternativkostnaden knyttet til bruk av egenkapital ikke er fradragsberettiget. Dette fører til at det er dyrere å bruke egenkapital enn gjeld til å finansiere bedrifter og at bedrifter ikke foretar risikable investeringer som krever mye egenkapital.¹¹ For det andre er det vanlig å gis fradrag for en beregnet depresiering av realkapitalen gjennom skattemessige avskrivninger. Slike avskrivninger er lite treffsikre og avviker ofte fra det virkelige kapitalslitet til bedriftene. Er avskrivningssatsene for gunstige vil bedriftene overinvestere, mens de underinvesterer i et aktivum når reglen ikke fullt ut reflekterer kapitalslitet. Vi skal i fortsettelsen henvise til disse to skattekilene som egenskaper ved et standard skattegrunnlag.

En utfordring i utformingen av ethvert skattesystem er å oppnå størst mulig nøytralitet i skattleggingen ved å eliminere de to skattekilene vi har nevnt over. Med nøytralitet menes at skattesystemet i minst mulig grad endrer atferden til aktørene. På bakgrunn av at det de siste 20 årene har skjedd stor endringer både graden av kapitalmobilitet og i andre lands skattesystemer (Brys et.al. (2011)), er det behov for å vurdere den norske selskapsskatten på nytt også fordi disse skattekilene gir incitament knyttet til skattearbitrasje (jf problematikken om tynn kapitalisering).

4 Mulige reformer av selskapsskatten

4.1 *Redusert selskapsskattesats*

Redusert sats, gjerne i kombinasjon med utvidelse av skattegrunnlaget, har lenge vært en internasjonal trend. Også våre naboland reduserer sine satser, for eksempel har Sverige redusert selskapsskattesatsen fra 26,3 til 22 prosent fra 2013. Redusert sats var toneangivende for reformen i 1992 og en ytterligere reduksjon ble vurdert av Skatteutvalget i 2003. En reduksjon av dagens sats hvis man skal ligge på samme relative nivå som i 1992 er trolig

¹¹ Subsidieringen av gjeldsfinansierte investeringer er derfor en skattekilde som innebærer et effektivitetstap, jf. Sørensen (2010).

nødvendig, men det duale inntektsskattesystemet i Norge gjør en satsreduksjon nokså komplisert. Det skyldes at selskapsbeskatningen og personbeskatningen er tett integrert gjennom skattegrunnlaget alminnelig inntekt. Dersom en kun vil redusere selskapskatten brytes integrasjonen i systemet og ulike typer kapital vil bli skattlagt forskjellig. Det er en styrke ved det norske systemet at for eksempel kapitalinntekter innenfor og utenfor selskapssektoren skattlegges med samme sats. Alternativet er naturligvis å redusere skatten på alminnelig inntekt generelt, noe som ble vurdert av Skatteutvalget. Det vil imidlertid være svært provenykrevenende, særlig dersom det er snakk om mer enn mindre justeringer av satsen. En satsreduksjon vil heller ikke avhjelpe de problemene som preger standardskattegrunnlaget slik det er beskrevet over og som fører til atferdsendringer.

4.2 Comprehensive Business income tax (CBIT)

CBIT-modellen (Comprehensive Business Income Tax) ble foreslått (men ikke innført) av US Department of the Treasury i 1992. Denne modellen kjennetegnes ved at avkastningen på totalkapitalen skattlegges fullt ut i selskapet, med en enkelt skattesats som fortrinnsvis tilsvarende høyeste marginalsattesatsen på personlige kapitalinntekter. I dette ligger det for det første at det ikke gis fradrag for gjeldsrenter og for det andre at det ikke skjer noen ytterligere beskatning av selskapsinntekter i form av utbytte, gevinster eller renter på personnivå. CBIT gir derfor en likeverdig skattemessig behandling av gjeld, tilbakeholdt overskudd og innskutt egenkapital. Denne egenskapen ved modellen er uavhengig av hvordan om person- og selskapsbeskatningen er integrert. Modellen er derfor mer robust i en åpen økonomi enn det duale inntektsskattesystemet.

De vridningseffekter som er knyttet til periodisering av investeringsutgifter og problemene knyttet til inflasjon som vi har beskrevet over vil være de samme også med en CBIT-modell. Det kan argumenteres for at det er enda viktigere med korrekte avskrivningssatser under CBIT-modellen fordi marginalsatten gjerne vil være høyere enn med et standardskattegrunnlag hvor noe av beskatningen av kapitalinntekten skjer andre steder enn i selskapet.

4.3 Kontantstrømbasert beskatning

Modeller som reduserer den effektive beskatningen av egenkapitalfinansierte investeringer faller gjerne i kategorien kontantstrømbaserte skattemodeller. En kontantstrømskatt har den egenskapen at selskapet får skattemessig fradrag for hele investeringsutgiften med en gang. Man trenger altså ikke avskrivningssatser. I tillegg får alle positive eller negative kontantstrømmer skattemessige virkning i det de oppstår. Skattegrunnlaget blir da nøytralt når det gjelder periodisering. Dette har flere fordeler. For det første fjerner det incentivet til å utsette gevinster og fremskynde tap. Dermed unngår en det velkjente innelåsningsproblemet som kjennetegner realisasjonsbaserte skattesystemer. For det andre fjerner det problemene knyttet til feilaktige avskrivninger, da det ikke gis skattemessige avskrivninger i et slikt system. For det tredje unntar systemet implisitt normalavkastningen av egenkapitalen fra beskatning. For en investering som akkurat gir normalavkastning innebærer det at den neddiskonterte skattebelastningen er null. Dermed unngår en favoriseringen av gjeld fremfor egenkapital som finansieringskilde. For det fjerde følger det av periodiseringsnøytraliteten at inflasjonen ikke påvirker skattegrunnlaget.¹²

¹² Standardreferansen for konstantstrømbasert beskatning er Meade-rapporten (Meade (1978)) som foreslo konsumbasert beskatning av individer og kontantstrømbasert beskatning av selskaper. Mirrlees- anbefaler den såkalte ACE-modellen, og kan ses på som en oppdatert versjon av Meade-rapportens anbefaling på selskapsskatteområdet 33 år etter.

4.4 ACE-modellen

ACE-modellen (Allowance for Corporate Equity) ble første gang foreslått av IFS Capital Taxes Group i 1991, blant annet inspirert av Boadway og Bruce (1984). Den kan betraktes som en variant av en kontantstrømsskatt, men hvor fradraget for investeringsutgiften ikke gis før på slutten av investeringsens levetid. I mellomtiden blir man kompensert for denne utsettelsen i form av et fradrag for risikofri rente på egenkapitalen (ACE-fradraget). Dette fradraget for egenkapitalkostnaden (eller rentekompensasjonen om man vil) skiller dette systemet vesentlig fra standardskattegrunnlaget, hvor det gis fradrag for investeringsutgiften i takt med økonomisk depresiering. Fradraget gjør at vridningen mellom gjelds- og egenkapitalfinansiering oppheves. Siden også tilbakeholdt overskudd er en del av ACE-grunnlaget vil modellen sikre full finansieringsnøytralitet.

I et realisasjonsbasert skattesystem vil det normalt oppstå innelåsning som følge av at det lønner seg å skyve skattepliktige gevinster ut i tid. ACE-modellen motvirker effektivt innelåsning fordi akkumulert gevinst ikke inngår i grunnlaget for beregning av ACE-fradraget. Skattecreditten som oppstår ved å skyve gevinster ut i tid, og som er grunnlaget for innelåsningseffekten, motsvares av redusert ACE-fradrag som følge av at gevinsten holdes utenfor beregningsgrunnlaget for fradraget.

Som nevnt vil avskrivningssatsene uvegerlig føre til vridninger i valget mellom investeringer i ulike typer realkapital. Det hjelper lite at avskrivningssatsene i saldogruppene er riktige i gjennomsnitt. Det hjelper heller ikke at vi i Norge har tradisjon for relativt lave avskrivningssatser (som nevnt vil umiddelbar utgiftsføring, dvs. en avskrivningssats på 100 pst., være nøytralt). Det er spredningen rundt gjennomsnittet som gir vridninger. Det kan bare avhjelpes med flere og mer detaljerte avskrivningsgrupper, og man vil ganske raskt nå en grense for hva som er administrativt håndterlig. I Norge har vi 10 saldogrupper. Med en ACE-modell spiller det ikke noen rolle hvilke avskrivningssatser det opereres med. Det skyldes at avskrivningene reduserer grunnlaget for ACE-fradraget slik at den skattecreditten som oppstår som følge av høyere avskrivningssats akkurat motsvares av redusert ACE-fradrag. Forskjellen på et system hvor driftsmiddelet aktiveres (avskrives for skatteformål) og en ACE-modell/kontantstrømsskatt knytter seg til skattleggingen av investeringsnormalavkastning. Dersom avskrivningssatsen akkurat tilsvarer økonomisk verdifall er forskjellen på de to systemene at den effektive beskatningen av normalavkastningen tilsvarer den formelle skattesatsen i det tradisjonelle systemet, mens den effektive beskatningen av normalavkastningen er null i kontantstrømbaserte modeller. Skattemessige avskrivninger blir dermed irrelevante i et system hvor normalavkastningen unntas beskatning.

Inflasjon bidrar ytterligere til favorisering av gjeld fremfor egenkapital i standardgrunnlaget fordi det gis fradrag for nominelle rentekostnader. Gitt at ACE-fradraget beregnes ved å bruke en nominell rentesats på et nominelt grunnlag vil det også være nøytralt å gi fradrag for nominelle rentekostnader. Fradrag for nominelle rentekostnader vil da reflekteres i lavere skattemessig overskudd, som igjen vil gi et lavere ACE-grunnlag. Dermed er det irrelevant i et nøytralitetsperspektiv hvorvidt fradraget for gjeldsrenter og ACE-fradraget gis i nominelle eller reelle termer.

ACE-modellen motvirker også internasjonal rentearbitrasje og kan redusere behovet for regler mot tynn kapitalisering. For marginale investeringer uten renprofitt vil et utenlandsk morselskap være indifferent mellom å finansiere et norsk datterselskap med gjeld eller med egenkapital, i og med at skatten på normalavkastningen av egenkapitalen blir null. I gjennomsnitt vil skatten kunne bli høyere avhengig av avkastningen på selskapsinvesteringene. I praksis genererer multinasjonale selskaper overskudd, og utnytter

mulighetene til å flytte overskuddet til gunstige skatteregimer, for eksempel gjennom internprising. Det at det åpenbart eksisterer profitt i disse konsernene og at de internasjonale kapitaltransaksjonene er svært komplekse og uoversiktlige gjør det vanskelig å si eksakt hvor effektiv en ACE-modell vil være mot internasjonal skattearbitrasje. På den annen side er de eksisterende virkemidlene mot skattearbitrasje, som ofte dreier som om ulike begrensninger på gjeldsandel eller rentefradrag, utilstrekkelige og lite treffsikre. Det er likevel et dilemma at vi vet relativt lite om egenskapene til både ACE-modellen og CBIT-modellen når det gjelder skattearbitrasje og mer forskning på dette feltet er åpenbart viktig.

Varianter av ACE-modeller er vurdert i Norge tidligere. Kontantstrømskatten ble vurdert av Aarbakkegruppen i forbindelse med 1992-reformen. De fryktet imidlertid overføringer av kapital fra personsfæren til selskapssfæren og mente at en kontantstrømskatt måtte kombineres med en såkalt utgiftsskatt på personnivå, noe som ble ansett som uaktuelt. Gruppen pekte også på at store svingninger i skatteinntektene fra år til år som følge av en ren kontantstrømskatt ville være problematisk.

Senere er såkalte KAF-modeller vurdert av Finansdepartementet (St.prp. nr 1 (2000-2001)) og senest av Skatteutvalget i 2003.¹³ En KAF-kildemodell er i prinsippet en ACE-modell. Det ble også vurdert en KAF-uttaksmodell hvor fradraget ble beregnet på samme måte og gitt i personbeskatningen. Begge modellene ble vurdert for å løse delingsproblemet og ikke primært for å fjerne problemene med standardskattegrunnlaget. Utformingen av modellene bar også preg av det. Finansdepartementets forslag endte med at dette skulle utredes bredere, noe som etter hvert førte til at aksjonærmodellen ble innført som en variant av en KAF-uttaksmodell.

4.5 Formula apportionment/harmoniserte skattebaser i EU (CCCTB)

Det foregår også arbeid som tar sikte på å harmonisere selskapsskattebasene i EU-landene, noe som eventuelt vil innebære en ganske radikal omlegging av selskapsbeskatningen i EU. Selskapene vil i så fall måtte beregne et samlet skattbart overskudd på konsernnivå i alle medlemslandene. Det konsoliderte overskuddet blir så fordelt på hvert land etter en fordelingsnøkkel som reflekterer selskapets aktivitet i hvert land (formula apportionment). Fordelingsnøkklene består ofte av et veid snitt av kapital, salg og antall ansatte i hver stat.¹⁴ I USA bruker de fleste delstatene et slikt system for å fordele skattbart overskudd mellom seg. Et slikt system har den fordel at et flernasjonalt selskap som ønsker å flytte overskudd fra land A til land B ikke oppnår noe ved dette da det samlede konsernoverskuddet som er summen av A og B er upåvirket. Dermed eliminerer man internprisingsproblematikken.

Denne type modell kan løse mye av problemene med skattetilpasning mellom EU-landene. Likevel vil bedriftene fortsatt ha incitamenter til å flytte overskudd ut av EU-området. Slik sett er dette systemet like lite robust som dagen system. I tillegg viser Raimondos-Møller et. al. (2010) at fordeling av skattbart overskudd gjennom formula apportionment gir bedriftene et incitament til å henlegge mer aktivitet (og dermed overskudd) til lavskatteland. Denne atferdsforstyrrelsen medfører et effektivitetstap som kan tenkes være større enn gevinstene knytte til å eliminere internprising og flytting av overskudd.

¹³ KAF står for Kapitalavkastningsfradrag.

¹⁴ Man skulle tro at det var uheldig å ha mobil kapital som en fordelingsnøkkel all den stund skattekonkurransemodellen indikerer at det er optimalt å ikke skattlegge kapital. Runkel og Schjelderup (2011) viser imidlertid at det alltid er optimalt å la kapital inngå som fordelingsvekt.

Enkelte medlemsland har sterke motforestillinger mot å måtte harmonisere sitt skattesystem med andre EU-land på denne måten. Derfor har man diskutert å gjøre harmoniseringen frivillig for selskapene. Dette vil i så fall være administrativt krevende for medlemslandene som da må operere med to parallelle selskapsskattesystemer.

5 Oppsummering

Norge har en spesiell næringsstruktur hvor petroleumssektoren krever store investeringer. Norge har også relativt gode generelle rammebetingelser for investeringer og næringsvirksomhet. Dette kan ha bidratt til at presset for en selskapsskattereform for å stimulere til høyere direkteinvesteringer i Norge ikke har vært like sterkt som i en del andre land.

Det er likevel en rimelig antagelse at utviklingen i den globale økonomien og i skattesystemene ellers i verden vil øve et sterkere press på den norske selskapsskatten i årene som kommer. Det vil kreve en reform av selskapsskatten i Norge. Regjeringen har nylig satt ned et skatteutvalg (Scheel-utvalget) for å vurdere dette.

En tilsynelatende enkel reform vil være å redusere satsen i selskapsskatten, men som vi har vist over er ikke denne løsningen tilstrekkelig. I denne artikkelen har vi pekt på mulige alternative løsninger som bør utredes nærmere i forbindelse med en reform av selskapsskatten. Blant dem er modeller som virker nøytralt på ulike finansieringsformer, enten ved å fjerne fradraget for renteutgifter (CBIT-modellen) eller innføre fradrag for normalavkastningen av egenkapital (ACE-modellen).

6 Referanser

- Alstadsæter, A. (2004), Det duale skattesystemets effekt på sjølvstendig næringsdrivende sine investeringar og val av organisasjonsform. *Yearbook for Nordic Tax Research* 2004 , 218-226.
- Alstadsæter, A., E. Fjærli, og T., O. Thoresen (2006), Om bakgrunnen for og utformingen av skattereformen i 2006. *Beta: Scandinavian Journal of Business Research*, nr 1, 2006.
- Balsvik, R., J. Møen, S. Jensen og J. Tropina (2009), Kunnskapsstatus for hva økonomisk forskning har avdekket om flernasjonale selskapers internprising i Norge. *NOU 2009: 19*. Vedlegg 3.
- Boadway, R.W. og N. Bruce (1984), A general proposition on the design of a neutral business tax. *Journal of Public Economics*, 58, 57-71.
- Brys, B., S. Mathews og J. Owens (2011), Tax Reform Trends in OECD Countries, *OECD Taxation Working Papers, No 1*, OECD publishing.
- Devereux, M. P., C. Elschner, D. Endres og C. Spengel (2009), Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology, Project for the EU Commission TAXUD/2008/cc/099.
- Devereux, M. P. og R. Griffith (2002), The impact of corporate taxation on the location of capital: A review. *International Tax and Public Finance* 10 (2), 107-126.
- Devereux, M. P. og R. Griffith (2003), Evaluating tax policy for location decisions. *International Tax and Public Finance*, 10, 107-126.

- Diamond, P. og J. Mirrlees (1971), Optimal Taxation and Public Production I: Production efficiency. *American Economic Review* 61, 8-27.
- Diamond, P. og J. Mirrlees (1971), Optimal Taxation and public Production II: Tax Rules. *American Economic Review* 61, 261-278.
- Egger, P., W. Eggert og H. Winner (2010), Saving taxes through foreign ownership. *Journal of International Economics* 81, 99-108
- European Commission, (2011), Taxation trends in the European Union, Luxembourg, 2011.
- Feld, L. og J. Heckemeyer (2009), FDI and taxation: A meta study. *Cesifo working paper* No. 2540.
- Haufler, A. og G. Schjelderup (2000), Corporate tax systems and cross country profit shifting. *Oxford Economic Papers* 52(2), 306-325.
- Huizinga, H. og S. B. Nielsen (1997), Capital income and profit taxation with foreign ownership of firms. *Journal of International Economics* 42, 149-165.
- Karinsky, T. og N. Riedel (2009), Corporate taxation and the choice of patent location with multinational firms. Oxford University Centre for Business Taxation. Working paper 08/20.
- Langli J. C. og S. M. Saudagaran (2004), Taxable Income Differences Between Foreign and Domestic Controlled Corporations in Norway. *European Accounting Review* 13(4), 713-41.
- Maffini, G. og S. Mokkas (2009), Profit-shifting and measure of productivity of multinational firms. Oxford University Centre for Business Taxation, Working paper 09/20.
- Meade, J. (1978), The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade for the Institute for Fiscal Studies, London: Georg Allen & Unwin.
- Mirrlees, J. (2011), Tax by Design. The Mirrlees Review. A report for the Institute for Fiscal Studies, London: Oxford University Press.
- NOU 1989: 14, Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform. Finansdepartementet, Oslo
- NOU 2003: 9, Forslag til endringer i skattesystemet. Finansdepartementet, Oslo.
- OECD (2012), OECD Economic Surveys Norway 2012, OECD publishing.
- Ot.prp. nr. 1 (2004-2005), Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer.
- Raimondos-Møller, P., S. B. Nielsen, og G. Schjelderup (2010), Company Taxation and Tax Spillovers: Separate Accounting versus Formula Apportionment. *European Economic Review* 54, 221-232.
- Runkel, M. og G. Schjelderup (2011), On the Choice of Apportionment Factors under Formula Apportionment. *International Economic Review* vol. 52, No. 3.
- Slemrod, J. og J.D. Wilson (2009), Tax competition with parasitic tax havens. *Journal of Public Economics* 93 (11-12), 1261 – 70.

Schjelderup, G. (2013), Form og substans: Flernasjonale selskaper og skatteplanlegging. *Samfunnsøkonomen* nr 1.

Sørensen, P. B. (2005), Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance* 12, 777-801.

Sørensen, P. B. (2010), Swedish Tax Policy: Recent trends and Future Challenges, ESO 2010: 4.

St.meld. nr. 29 (2003-2004), Om skatterreform.

St.prp. nr. 1 (2000-2001), Skatte- avgifts- og tollvedtak.

Statistisk sentralbyrå (1995), Økonomiske analyser 8/95.

SNF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre ekstern-finansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskningen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

CENTER FOR APPLIED RESEARCH AT NHH

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

Den norske selskapsskatten har vært grunnleggende uforandret siden 1992. Denne stabiliteten har i utgangspunktet vært en styrke ved systemet. Verden rundt oss har imidlertid ikke stått stille. Økt globalisering gir nye utfordringer i beskatningen av selskaper. Konkurransen om skattegrunnlagene har blitt sterkere og omfanget av internasjonal skattearbitrasje har økt. De fleste land har respondert på dette ved å senke selskapsskattesatsen ganske kraftig. Stabilitet og gode generelle rammebetingelser for næringsvirksomhet kan ha bidratt til å dempe presset på en selskapsskattereform i Norge. I lys av de endringene vi ser rundt oss er tiden inne for å vurdere selskapsskatten på nytt. Det er imidlertid ikke nok bare å vurdere en reduksjon i satsen. Vi må også ha en grundig diskusjon om hvordan grunnlaget for selskapsbeskatningen bør utformes, slik det åpnes for i Scheel-utvalgets mandat.

SNF



Samfunns- og næringslivsforskning AS

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30
NO-5045 Bergen
Norway

P +47 55 95 95 00

E snf@snf.no

W snf.no

Trykk: Allkopi Bergen