



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato 12.04.2015
Deres dato 05.01.2015
Vår referanse 273-31074
Deres referanse 14/5757 SL HSH/KR

HØRING - NOU 2014:13 KAPITALBESKATNING I EN INTERNASJONAL ØKONOMI

Det vises til høringsbrev av 5. januar 2015 og fristutsettelse til 12. april 2015.

NHO er enig i at det er behov for en reform av kapitalbeskatningen. Verdiskaping er grunnlaget for innbyggernes velstand og finansiering av velferdsstaten. Dersom verdiskapingen svekkes, svekkes også grunnlaget for skatteinntektene. Ikke bare fra selskaps- og kapitalbeskatningen, men også fra andre skattarter som lønnsbeskatningen og ulike avgifter. I Norge utgjør skatteinntektene en relativt stor andel av brutto nasjonalprodukt. Det tilsier at hensynet til verdiskaping i utformingen av skattesystemet bør tillegges særlig stor vekt. Det er utgangspunktet for NHOs høringsuttalelse, som kan oppsummeres slik:

1. Redusert selskapskattesats er nødvendig for å øke investeringene og bevare skattegrunnlagene i Norge.
2. En ny modell for større likebehandling av gjeld og egenkapital basert på fradrag for normalavkastningen av investert kapital (ACE- eller ACC-modell) bør utredes videre.
3. Utvalgets forslag til ny sats i eierbeskatningen er for høy. Aksjonærmodellen må forbedres slik at investor med sikkerhet får utnyttet hele skjermingsfradraget.
4. Formuesskatten bør erstattes med en nasjonal eiendomsskatt med brede grunnlag og lave satser. Bolig og fritidseiendom er underbeskattet i dagens system og eiendomsskatteformen er overmoden for revisjon. Den samlede beskatningen av fast eiendom må derfor utredes som et ledd i en avvikling av formuesskatten.
5. Den særskilte bestemmelsen om begrensning av rentefradrag er lite treffsikker og må justeres og ikke skjerpes dersom den skal videreføres.
6. Tiltakene mot overskuddsflytting berører punkter som inngår i G20/OECDs skattearbeid (BEPS). Verken omfanget av overskuddsflytting eller de økonomiske konsekvensene av tiltakene er utredet. NHO frykter at effektene kan bli økt effektivitetstap knyttet til selskapsbeskatningen, mer dobbeltbeskatning og høyere etterlevelseskostnader. Disse tiltakene må derfor ikke innføres før konsekvensutredninger er gjennomført.
7. Avskrivningssatsene bør i utgangspunktet tilsvare faktisk økonomisk verdifall. Dersom det innføres en ACE- eller ACC-modell slik NHO ønsker utredet, kan avskrivningssatsene fastsettes med romslige satser uten at det fører til vridninger eller svekker statens skatteinntekter.
8. Merverdiavgiftsunntaket for finansiell sektor er uheldig for det øvrige næringslivet. Dette bør utbedres gjennom avgifter som i størst mulig grad virker nøytralt.

9. Differensierte satser i merverdiavgiftssystemet er prinsipielt uheldig. Utvalget har imidlertid ikke utredet virkningen for de næringene som berøres av de foreslåtte avgiftsøkningene, og NHO vil be departementet utrede dette nærmere.
10. NHO er enig i at lettelsene i lønnsbeskatningen delvis dekkes inn ved å fjerne fradragposter basert på prinsippet om brede grunnlag og lave satser.

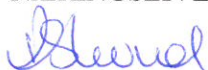
Den norske selskapsskatten har vært mer eller mindre uforandret siden skattereformen i 1992. Siden den gang har det skjedd store endringer internasjonalt som gjør det nødvendig å revurdere selskapsskattens nivå og utforming. Det er etter NHOs mening nødvendig, men ikke tilstrekkelig, å redusere nivået på selskapsskattesatsen for å tilpasse selskapsskatten til endrede rammebetingelser. Det er også viktig å se på utformingen av grunnlaget i selskapsskatten. Dette gjelder særlig forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital. Derfor vil NHO oppfordre til å vurdere en modell for selskapsbeskatningen som gir fradrag for egenkapitalkostnaden. NHO tror det ligger et stort potensial for økte investeringer i næringsvirksomhet i Norge ved å gi selskapsskatten en bedre innretning og redusere skattesatsen. Dette underbygges av utvalgets analyser i kapittel 13 i utredningen. I den grad det er provenymessig nødvendig, bør inntektstapet dekkes ved å øke skatten på skattegrunnlag som er mindre skadelig for økonomisk vekst enn selskapsskatt, spesielt forbruk og boligeiendom. NHO vil spesielt oppfordre til å utrede en bredere beskatning av bolig og annen fast eiendom.

Utvalgets alternative forslag gir en samlet provenyreduksjon på 15 milliarder kroner. NHO mener det kan være behov for en viss samlet skattelettelse for å få gjennomført en reform. Utvalget prioriterer å bruke disse lettelsene på satsreduksjoner i personbeskatningen. NHO mener eierbeskatningen i utvalgets provenynøytrale forslag er for høy og at det er riktig å bruke deler av lettelsen på redusert sats i eierbeskatningen, men kan også se behov for lettelser i skattesystemet for øvrig, for at ikke nødvendige endringer skal blokkeres av et krav om full inndekning.

Norge har tradisjon for å være prinsipielle, men også nytenkende og dristige, i utformingen av skattesystemet. Dette har gitt oss en stabil og velutformet kapitalbeskatning og det er grunn til å tro at det har bidratt til den økonomiske veksten vi har opplevd de siste par ti-årene. I arbeidet med en ny skattereform vil NHO oppfordre til å legge vekt på gode økonomiske prinsipper for å sikre verdiskaping, og til å være nyskapende for å sikre et skattesystem som er rustet for fremtiden.

Vedlagt følger våre utdypende kommentarer.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON



Kristin Skogen Lund
administrerende direktør

UTDYPENDE KOMMENTARER TIL NOU 2014:13

1 REDUKSJON I SELSKAPSSKATTEN

NHO støtter forslaget om reduksjon av selskapsskattesatsen til 20 prosent. Hensynet til å motvirke overskuddsflytting, og nødvendigheten av å redusere den effektive marginalsattesatsen på selskapsoverskudd av hensyn til investeringene i norsk næringsvirksomhet, tilsier en så stor reduksjon. Dette vil også gjøre at selskapsskatten i Norge vil være godt tilpasset nivået i sammenlignbare land. NHO har også forståelse for argumentet om at Norge ikke bør lede an i en skattekonkurranse om særskilt *lav* sats. Selv om det er viktig at Norge ikke har vesentlig høyere effektive skattesatser enn sammenlignbare land, er neppe skatt den viktigste årsaken til at man velger å investere i Norge. Det er en lang rekke andre faktorer som gjør Norge til et attraktivt investeringsland, og det vil neppe være hensiktsmessig å konkurrere med lavskatteland, som har langt dårligere rammebetingelser for øvrig, om å tilby særskilt gunstige skattevilkår for å trekke investeringer til Norge.

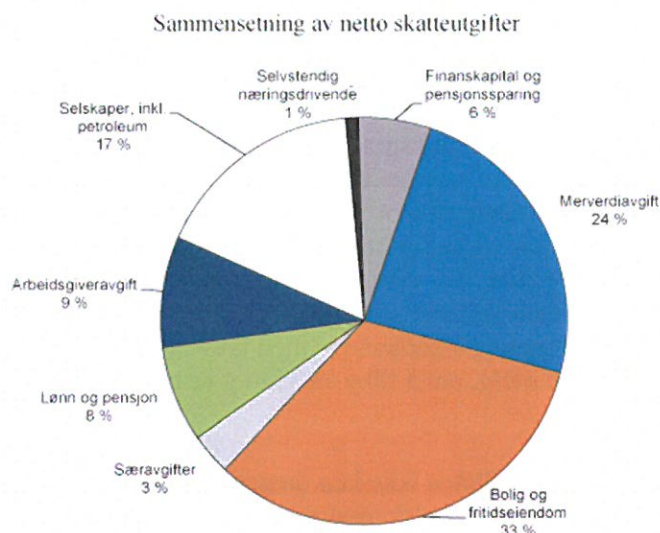
Globaliseringen gjør at Norge i realiteten ikke kan fastsette selskapsskattesatsen uavhengig av nivået i andre land. Reduksjonen av selskapsskattesatser i OECD-landene vil trolig fortsette som følge av at graden av kapitalmobilitet stadig øker. Det innebærer at vi må være forberedt på at det også i fremtiden kan bli behov for satsreduksjoner. Selv om Norge ikke bør bidra til økt skattekonkurranse, er det likevel viktig at Norge ikke ligger etter den internasjonale utviklingen.

Satsreduksjonen er viktig for å tilpasse seg en stadig mer utbredt internasjonal skattetilpasning, men den er også viktig av hensyn til investeringene i norsk næringsliv. Fra et rent skatteteoretisk perspektiv, er det vanskelig å forsvare at skatt på selskapsoverskudd skal være en viktig kilde til skatteinntekter. Sentral skatteteori tilsier at skattesystemet bør innrettes slik at man i minst mulig grad påvirker produksjonen, men heller finansierer offentlige utgifter ved å skattlegge personer. Med andre ord er den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å skattlegge selskapsoverskudd høyere enn for andre skatter. I takt med tiltakende skattekonkurranse og utfordringer knyttet til internasjonal skattetilpasning vil skatt på selskapsoverskudd bli en stadig dyrere måte å skaffe offentlig finansiering på. Dette tilsier at skattebyrden i større grad bør innrettes mot å skattlegge personer direkte gjennom inntektsbeskatning og forbruksbeskatning, enn å skattlegge dem indirekte gjennom skatt på selskapsoverskudd. På den annen side er det gode argumenter for å beholde en viss skatt på overskudd i selskaper, særlig gjelder dette skatt på avkastning utover det som går til en normal avlønning av innsatsfaktorene.

Et viktig element i utvalgets mandat var å vurdere om sammensetningen av skatter i det norske skattesystemet er hensiktsmessig, gitt de endringene vi ser internasjonalt. Figur 1 er hentet fra Prop.1 LS (2014-2015) og viser at forbruk (merverdiavgift) og bolig/fritidseiendom peker seg ut som to områder i skattesystemet med betydelige skatteutgifter. Det er grunn til å tro at effektivitetstapet på marginen er langt lavere innenfor merverdiavgiftsområdet og bolig- og eiendomsskatt, enn for selskapsoverskudd. Denne oppfatning deler NHO med utvalget og støtter derfor en omlegging av skattesystemet i retning av mindre skatt på selskapsoverskudd og mer skatt på disse øvrige skattegrunnlagene. NHO mener en slik reform ikke nødvendigvis må gjennomføres innenfor en provenytnøytral ramme.

NHO vil også påpeke en viktig side ved skatt på selskapsoverskudd. Selskaper er i seg selv juridisk konstruksjon, og kun i teknisk forstand et skattesubjekt. Skatt på selskapsoverskudd

Figur 1: Sammensetningen av netto skatteutgifter



Kilde: Finansdepartementet, Prop.1 LS (2014-2015).

bæres de facto av fysiske personer gjennom at den påvirker lønninger, priser og eierinntekter. Det er grunn til å tro at en vesentlig del av skatten på selskapsoverskudd bæres av arbeidstakerne i form av lavere reallønn. Dette bekreftes av analyser utvalget viser til, jf. tabell 13.1 i utredningen. Det er viktig når man skal vurdere sammensetningen av skatter at lettelser i selskapsskatten ikke settes opp mot lettelser i personbeskatningen. Forskjellen på skatt på selskapsoverskudd og direkte skatt på personer er at det er langt større usikkerhet knyttet til hvem som betaler selskapsskatten. Dette mener NHO er et selvstendig argument mot en høy selskapsskatt.

Når det gjelder særskatteregimene for petroleum og vannkraft ligger dette i utgangspunktet utenfor utvalgets mandat, men utvalget synes å legge til grunn at en lavere selskapsskattesats for disse næringene kan motvirkes av en tilsvarende økt særskattesats. En eventuell justering av særskattesatsen må imidlertid etter NHOs oppfatning være gjenstand for en helhetlig og grundig vurdering, hvor blant annet svakheter i gjeldende regelverk for fastsettelse av den skattepliktige grunnrenten for vannkraftverk og virkningen på investeringer i de aktuelle næringer gjennomgås. Vi viser for øvrig til egne høringsuttalelser fra Energi Norge og Norsk Olje og Gass.

Konklusjon

NHO mener selskapsskatten må reduseres og at skattebyrden bør flyttes over på andre skattegrunnlag med en lavere marginal skattekostnad. I denne forbindelse vil NHO særlig peke på beskatning av bolig- og fritidseiendom og forbruk som skattarter som har lavere marginal skattekostnad enn skatt på selskapsoverskudd. I utvalgets rapport vises det også til at redusert selskapsskattesats har positive virkninger på investeringene og at selvfinansieringsgraden av en satsreduksjon er relativt høy.

2 LIKEBEHANDLING AV GJELD OG EGENKAPITAL

Stort sett alle industrialiserte land skattlegger selskapsoverskudd. Det er enkelte ting som kjennetegner selskapsskattegrunnlaget i langt de fleste land og som kan betegnes som

standard. Det ene er at det gis fradrag for rentekostnader. Det andre er at det gis skattemessig fradrag for en beregnet depresiering av realkapitalen (skattemessige avskrivninger). Det tredje er at det ikke korrigeres for virkningene av inflasjon. I kombinasjon med gjeldsrentefradraget gir det en kraftig diskriminering av egenkapitalfinansierte investeringer. Utforming av skattegrunnlaget i tråd med denne standarden er uproblematisk dersom inflasjonen er null, avskrivningene er økonomisk korrekte for hvert driftsmiddel og alle investeringer finansieres med gjeld.

I virkeligheten er inflasjonen variabel og usikker, ulike driftsmidler depresieres ulikt og bare sjeldent i tråd med den avskrivningsgruppen driftsmidlet sorterer under, og selskapenes optimale finansiering ut fra forretningsmessige hensyn er som regel en kombinasjon av gjeld og egenkapital. En selskapsskatt basert på standard skattegrunnlag kan derfor lede til effektivitetstap på flere måter.

a) En kildebasert overskuddsskatt øker avkastningskravet til å investere i realkapital. Når kapitalbeholdningen i selskapene synker, synker produktiviteten av andre ikke-mobile innsatsfaktorer, typisk arbeidskraft. Skatten rammer derfor ikke eierne av kapitalen, men arbeidere i form av lavere reallønn.

b) Med standard skattegrunnlag, hvor det gis fradrag for gjeldsrenter men ikke for egenkapitalkostnadene, vil gjeldsfinansiering være billigere enn egenkapitalfinansiering. I tillegg gis det fradrag for nominelle (og ikke reelle) gjeldsrenter, hvilket bidrar ytterligere til å diskriminere egenkapital. Høye gjeldsandelere kan bidra til lavere soliditet og dermed økt konkursrisiko. Det er åpenbart uheldig dersom antall konkurser går opp som en følge av et ikke-nøytralt skattesystem. Økt konkursrisiko kan også i seg selv øke finansieringskostnadene fordi investorene vil kreve en høyere risikopremie for å binde kapital. Dette kan gjøre at ellers lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført.

I multinasjonale selskaper er det lønnsomt å gjeldsfinansiere datterselskaper i land med høye nominelle bedriftsskattesatser og fullt fradrag for gjeldsrenter. Dette svekker selskapsskattegrunnlaget i disse landene og representerer en type inntektsskifting til datterselskaper i lavskatteland som finansierer opplåningen.

c) Et standard skattegrunnlag kan lede til effektivitetstap gjennom feilaktige avskrivninger. I prinsippet skal det gis fradrag for skattemessige avskrivninger i takt med reelt økonomisk verdifall, dersom de skattemessige avskrivningene ikke skal påvirke investeringsvalgene. Dersom en ser bort fra inflasjon, vil et fradrag for reelt økonomisk verdifall innebære at den effektive skattesatsen sammenfaller med den formelle skattesatsen. I virkeligheten er det ikke mulig å ha økonomisk korrekte avskrivningssatser for ethvert driftsmiddel. Administrative hensyn gjør at en i praksis må ha en nokså grov gruppering av driftsmidler for avskrivningsformål. I beste fall kan en håpe at avskrivningssatsen i hver gruppe treffer noenlunde riktig i gjennomsnitt. Innenfor hver gruppe vil det normalt være slik at satsen er for høy for noen driftsmidler og for lav for andre. I den grad avskrivningssatsen er for høy bidrar det til å redusere den effektive skattesatsen og omvendt. På denne måten kan feilaktige avskrivningssatser påvirke investerings sammensetningen i økonomien. Dersom det er inflasjon, og avskrivningene gis på grunnlag av kostprisen (nominelle avskrivninger) og for eksempel ikke gjenanskaffelseskostnaden, vil det bidra til at diskrimineringen av egenkapital som finansieringskilde sammenlignet med gjeld forsterkes ytterligere.

Fradrag for egenkapitalkostnaden – ACE-modellen

I mandatet fikk Scheel-utvalget i oppdrag å utrede mulige modeller for å oppnå likebehandling av gjeld og egenkapital i selskapsskatten. Utvalget har en grundig og god drøfting av dette i rapporten, men anbefaler likevel å videreføre dagens selskapsskattesystem, hovedsakelig på grunn av utfordringer knyttet til integrasjonen med personbeskatningen og innlåsingeffekter dersom skjermingsfradraget i utbytteskatten avvikles. Begrunnelse er imidlertid knapp, og det virker ikke som utvalget har gjort en grundig jobb med å veie fordeler og ulemper med en ACE-modell opp mot hverandre. NHO mener derfor det er grunn til å fortsette arbeidet med å utrede en ACE-modell tilpasset det norske skattesystemet.

Fordelene med en ACE-modell er godt beskrevet av utvalget. ACE-modellen løser langt på vei utfordringene knyttet til et standard skattegrunnlag. Utvalget refererer også i kap. 13 til beregninger som viser at en modell som unntar normalavkastningen for skatt (kontantstrømsskatt) vil gi sterke effekter på investeringene i Norge og ha en høy grad av selvfinansiering. Dersom man utvider ACE-modellen til å omfatte gjeld (en såkalt ACC-modell) vil det effektivt stoppe overskuddsflytting gjennom rentefradraget. Da trenger man heller ikke dagens særskilte regel om begrensning i rentefradraget som utvalget foreslår strammet inn.

De praktiske sidene ved ACE-modell krever utredning utover de vurderingene som er gjort i Scheel-utvalget. De gjelder særlig utformingen og avgrensning av skjermingsgrunnlaget for å unngå tilpasninger. Erfaringene med den italienske ACE-modellen viser imidlertid at det er mulig å innføre en stram avgrensning av grunnlaget som minimerer tilpasninger og provenytnap.¹ Definisjonen av grunnlaget i den italienske modellen er strømningsbasert. Dvs. at det følger endringer i nærmere definerte egenkapitalstørrelser. Dette gir et lite provenytnap ved innføringen, som tiltar etter hvert som selskapet tilføres ny egenkapital. Dette er hensiktsmessig fordi effektene av modellen på skattegrunnlagene også vil komme gradvis over tid.

Det er vanskelig å se at tap av skatteinntekter skal være en avgjørende innvending mot modellen. Utvalgets egne beregninger av provenytnapet av en ACE-modell viser at dette vil være håndterbart innenfor rimelige forutsetninger om utforming av modellen og skjermingsrenten. I tillegg bør skjermingsfradraget i aksjonærmodellen fjernes dersom det innføres en ACE-modell. Det årlige bokførte provenytnapet av skjermingsfradraget er om lag 1 mrd. kroner årlig. Det er imidlertid en stor del opparbeidet, men ubenyttet skjermingsfradrag hvert år, slik at det påløpte årlige provenytnapet er større. I en lukket økonomi, der det kun var norske eiere av norske selskaper, og ingen nordmenn eide utenlandske aksjer, ville det påløpte provenytnapet i utgangspunktet være det samme i aksjonærmodellen som i en ACE-modell. Da ville det ikke være noe provenytnap over tid av å erstatte skjermingsfradraget i aksjonærmodellen med en ACE-modell.² Hvorvidt det påløpte provenytnapet er større eller mindre av å erstatte skjermingen i utbytteskatten med en skjerming på selskapsnivå avhenger av forholdet mellom utenlandsk eierskap i Norge og norsk eierskap i utlandet. Dersom det utenlandske eierskapet i norske bedrifter er større enn

¹ Jf. for eksempel Zangari, E (2014): Addressing the Debt Bias; A Comparison between the Belgian and Italian ACE Systems, *EU Taxation Papers, Working Paper n. 44 – 2014*.

² Dette forutsetter at modellene har en korrekt utforming og at alt bedriftsoverskudd før eller siden tilflytter aksjonæren i form av utbytte eller gevinst. Dette vil ikke fullt ut være tilfelle i praksis. Det skyldes at skjermingsfradraget i aksjonærmodellen er begrenset fordi ubenyttet skjerming går tapt ved realisasjon.

norske personlige aksjonærers eierskap i utenlandske selskaper vil grunnlaget i en ACE-modell være større enn i aksjonærmodellen. Da vil en slik endring innebære et påløpt provenytap. Dersom det er omvendt vil en slik endring innebære økt påløpt proveny.

Det virker å være avgjørende for utvalget at en fjerning av skjermingsfradraget i aksjonærmodellen gir innlåsing av kapital i selskapssektoren. Utvalgets vurderinger rundt dette er lite utfyllende. Innlåsingseffekten det siktes til oppstår ved at ny egenkapital blir en dyrere finansieringskilde enn tilbakeholdt overskudd i selskapene. Dette betegnes gjerne i skattelitteraturen som "trapped equity". Kapital som allerede er "fanget" i selskapet vil ha en lavere alternativavkastning som følge av utbytteskatten, hvilket gjør at avkastningskravet ved å finansiere nye prosjekter i selskapet med denne kapitalen vil være lavere enn for annen (ny) egenkapital. Konsekvensen kan være at prosjekter med lav lønnsomhet i selskapet blir finansiert med tilbakeholdt overskudd, i stedet for at denne kapitalen blir brukt på bedre prosjekter utenfor selskapssektoren.

Det er mange forhold som spiller inn når en skal vurdere hvor stort problemet med innlåsing faktisk er. Under perfekt kapitalmobilitet vil ikke dette være noe problem. Da vil alle lønnsomme prosjekter få finansiering uavhengig av den norske utbytteskatten. Det er altså kun i den grad prosjektene er avhengig av norsk egenkapital at dette kan få betydning. Det vil imidlertid ikke være problematisk innenfor selskapssektoren. Der sørger fritaksmetoden for at det er full kapitalflyt mellom selskaper. Det er altså kun snakk om de tilfellene der kapital flyttes inn og ut av selskapssektoren. Utvalget gjør ingen vurdering av hvor omfattende et slikt problem vil være. Det er også grunn til å tro at denne typen problemer vil være mindre i fremtiden all den tid norske og internasjonale finansmarkeder blir stadig mer integrert. Utvalget redegjør heller ikke for hvorfor de mener dette problemet er så stort at det oppveier de betydelige fordelene knyttet til en ACE-modell når det gjelder investeringsnøytralitet, finansieringsnøytralitet og periodiseringsnøytralitet. Det er neppe mulig å påvise en like stor *negativ* effekt på investeringer og skattegrunnlag som følge av innlåsing, som den *økningen* utvalget viser til som følge av å unnta normalavkastningen på selskapsoverskudd for skatt.

ACC-modellen

ACE-modellen omfatter bare fradrag for normalavkastningen av egenkapitalen. Likebehandling av gjeld og egenkapital begrenser seg derfor til den skattemessige behandlingen av normalavkastningen av kapitalen, i og med at det gis fullt fradrag for faktiske gjeldsrenter. Dette medfører at en ACE-modell bare delvis motvirker problemet med at rentefradraget benyttes til overskuddsflytting.

I prinsippet er det ikke noen grunn til å ha en skattemessig forskjellsbehandling av egenkapital og gjeld. I mange tilfeller er gjeld og egenkapital essensielt sett det samme. Det relevante er hvordan man bør skatlegge avkastning av kapital som innsatsfaktor. Over argumenteres det for at normalavkastningen av egenkapital bør unntas skatt, og at avkastning utover dette kan skatlegges uten effektivitetstap. Det samme argumentet gjelder for fremmedkapital. Gitt at skattyter med sikkerhet får skattefradrag for normalavkastningen av fremmedkapitalen, er det tilstrekkelig å gi et fradrag tilsvarende risikofri markedsrente. Dette til tross for at faktiske gjeldsrenter inneholder et risikotillegg. Provenytapet av en ACC-modell vil isolert sett være mindre enn for en ACE-modell. Nettoeffekten avhenger imidlertid også av provenyeffekten av å fjerne den særskilte rentebegrensingsregelen.

Konklusjon

NHO mener det er flere problematiske sider ved at gjeld og egenkapital behandles skattemessig ulikt og at disse utfordringene løses best ved en ACE- eller ACC-modell. NHO vil derfor oppfordre til at man utreder de praktiske sidene ved en modell som gir likebehandling, med utgangspunkt i at det skal gis fradrag for normalavkastningen av egenkapital. Av hensyn til å få en mer målrettet regel mot overskuddsflytting ved hjelp av rentefradraget enn den rentebegrensingsregelen utvalget foreslår, bør en modell som gir fradrag for normalavkastningen av total kapitalen vurderes (ACC-modell). Skjermingsfradraget i aksjonærmodellen bør avvikles dersom det innføres en ACE- eller ACC-modell.

3 BESKATNING AV PERSONINNTÉKT OG EIERINNTÉKT

Reduksjon av skattesatser for selskapsoverskudd reiser spørsmål om hvilke satsjusteringer man skal gjøre i beskatningen av personinntekt og eierinntekter. Utvalget foreslår å opprettholde én felles skattesats for alminnelig inntekt. Det vil si at nettoinntekt av arbeid, kapital og virksomhet (selskapsoverskudd og selvstendig næringsdrivendes overskudd) beskattes med samme sats, slik det har vært siden 1992. Begrunnelsen er å unngå tilpasningsmuligheter mellom person og selskap. Uten en justering av personbeskatningen vil en reduksjon til 20 prosent, innebære en samlet skattelettelse på nærmere 80 mrd. kroner i personbeskatningen. Det er derfor nødvendig å oppjustere satsene i beskatningen av personinntekt.

I det provenynøytrale alternativet har utvalget valgt å innføre to nye trinn i toppskatten, med en skattesats på hhv. 3 og 6 prosent med relativt lave innslagspunkter. Marginalskattesatsen i personinntekten foreslås redusert med 1 prosentpoeng. Marginalskatten på eierinntekter foreslås økt fra 46,7 prosent til 52,8 prosent, noe som tilsvarer høyeste effektive marginalskattesats på lønn inkludert arbeidsgiveravgift.

NHO støtter utvalgets konklusjon om å beholde én felles skattesats. Vi er enig i at en integrert inntektsbeskatning med én gjennomgripende skattesats har vært og fortsatt vil være viktig for et robust og stabilt skattesystem. NHO er også enig i at satsene for personinntekt må justeres i tråd med utvalgets forslag.

Utvalget foreslår at aksjeinntekter og inntekter fra deltakerlignede selskaper – utbytter, utdelinger og gevinster/tap – ikke skal inngå i alminnelig inntekt for fysiske personer, men være et eget inntektsskattegrunnlag, "eierinntekter". Flertallet foreslår en skattesats på 41 prosent for eierinntekter i det provenynøytrale forslaget og 37 prosent i forslaget med netto skattelettelser.

Utvalgets flertall foreslår å sette marginalskattesatsen på eierinntekter lik marginalskattesatsen på lønnsinntekter (personinntekter) inkludert arbeidsgiveravgift, til 52,8 prosent. Det er 6,1 prosentpoeng høyere enn i dag for eierinntekter (gevinster og aksjeutbytter). Begrunnelsen er å forhindre inntektsskifting mellom lønn og utbytte. Forskjellen er imidlertid 7 prosentpoeng etter dagens regler.

Utvalgets mindretall Aleksander Grydeland mener samlet marginalskatt bør være om lag som på nivået fra 2013, 48,2 prosent. Han foreslår at proveny tapet dekkes inn ved å øke den alminnelige skattesatsen til 22 prosent.

NHO støtter i utgangspunktet utvalgets forslag til satsstruktur. NHO mener imidlertid at satsen for beskatning av eierinntekter er for høy i forslaget. Spesielt dersom man ikke retter opp dagens svakheter i skjermingsfradraget i aksjonærmodellen. Av hensyn til husholdningenes sparing bør neppe marginalskattesatsen på eierinntekter overstige 50 prosent, selv med en forbedring av skjermingsfradraget. I tillegg kommer formuesskatten som er omtalt i eget punkt nedenfor. En forskjell i skattesatsen på lønn og utbytte på marginen på om lag 3 prosentpoeng er mindre enn i dag og vil neppe innebære inntektsskifting av betydning.

Utvalget foreslår at negative eierinntekter bør utløse et skattefradrag siden det ikke vil være direkte samordning i alminnelig inntekt hvis eierinntekter skal være et eget inntektsgrunnlag. NHO er enig i denne vurderingen.

Den foreslåtte omleggingen vil innebære at et overskudd skattlagt med dagens 27 prosent i året før endringen blir skattlagt på aksjonærens hånd med 41 prosent i utdelingsåret når det nye systemet er innført. I følge utvalget tilsier dette at ordinært utbytte som utdeles i endringsåret og som stammer fra tidligere års overskudd, bør skattlegges med en lavere sats enn den nye satsen for eierinntekter. Det er imidlertid ikke sikkert at alt utdeles i endringsåret. Utvalget kommer til at det vil bli for komplisert med overgangsregler som tar fullt ut hensyn til dette og samtidig ikke åpner for uønskede tilpasningsmuligheter. NHO har forståelse for det, men forutsetter at overgangsordninger vurderes av departementet i det videre arbeidet.

Skjermingsfradraget i aksjonærmodellen

Gitt at dagens modell for selskapsbeskatning videreføres, mener NHO at det fortsatt er behov for et skjermingsfradrag i beskatningen av eierinntekter fra aksjer. Skjermingsfradraget er nødvendig for å unngå at utbytteskatten påvirker sparingen ved å vri husholdningenes porteføljevalg. For selskaper som møter restriksjoner i kapitalmarkedene og er avhengig av finansiering fra norske personlige investorer vil skjermingsfradraget ha betydning for finansieringskostnadene.

Skjermingsfradraget i aksjonærmodellen tar utgangspunkt i risikofri markedsrente. Dette er tilstrekkelig til å skjerme den finansielle alternativkostnaden til en investering, selv om den alternative plasseringen ikke er en risikofri plassering. Dette henger sammen med at symmetriegenskapene i aksjonærmodellen i prinsippet gir et implisitt fradrag for risiko. Denne egenskapen avhenger imidlertid av at staten gjennom utbytteskatten tar likeverdig del i alle negative og positive kontantstrømmer og at skattyter har full sikkerhet for skjermingsfradraget.

For å unngå tilpasninger til aksjonærmodellen gjennom såkalte årsskiftehandler, dvs. å øke skjermingsgrunnlaget rundt årsskiftet gjennom kjøp av aksjer like før nyttår og salg like etter nyttår, ble det innført en regel om at opparbeidet, ubenyttet skjerming går tapt ved realisasjon. Dermed kan ikke skjermingsfradrag som er opparbeidet ved kjøp og påfølgende salg av aksjer rundt nyttår benyttes til å skjerme inntekter fra andre aksjer. Denne regelen gjelder uavhengig av eiertid, og innebærer at skattyter ikke har full sikkerhet for skjermingsfradraget. Dette bryter med en vesentlig forutsetning for at aksjonærmodellen skal virke nøytralt på investorens porteføljevalg. For at modellen skal virke nøytralt må skjermingsfradraget i sin helhet og med full sikkerhet komme til fradrag slik at investorens marginalavkastningskrav til å investere i aksjer reduseres tilsvarende. Kun da vil investorens avkastningskrav på marginen være det samme for aksjer og andre alternative plasseringer. Dersom for eksempel et prosjekt aldri går med overskudd, vil staten heller aldri komme i en

posisjon hvor de trenger å utbetale noe av skjermingsfradraget. Skjermingsfradraget er derfor ikke nøytralt. Utvalget påpeker også dette i utredningen, men kommer ikke med forslag til hvordan skjermingsfradraget kan gjøres nøytralt. Likevel forslås det en økning i satsen på eierinntekter på 6,1 prosentpoeng som følge av hensynet til inntektsskifting.

NHO ser at skjermingsfradraget vanskelig kan gjøres helt nøytralt samtidig som man fullt ut unngår problemer med årsskiftehandler. Dette taler for at marginalsattesatsen på eierinntekter ikke bør økes så mye som utvalget foreslår. En løsning ville være at skjermingsfradraget knyttes opp til eksakt eiertid, for eksempel antall dager aksjen har vært eiet i løpet av året. Dette ville medført betydelig administrative kostnader og er neppe hensiktsmessig. Det er imidlertid slik NHO ser det mulig å erstatte dagens regel om tap av skjermingsfradrag ved realisasjon, med en enklere eiertidsregel. For eksempel kan ubenyttet skjerming reduseres til 50 prosent dersom aksjen ikke var i skattyters eie 1.1. året før realisasjonsåret, forutsatt at aksjen var i skattyters eie 1.7. året før realisasjonsåret (dvs. at skattyter har eid aksjen minst ett *halvt* kalenderår før realisasjon). Dersom aksjen ikke var i skattyters eie 1.7. året før realisasjonsåret bortfaller ubenyttet skjerming ved realisasjon som i dag. Dersom aksjen var i skattyters eie 1.1. året før realisasjonsåret (dvs. at skattyter har eid aksjen minst ett *helt* kalenderår før realisasjon) beholdes hele det ubenyttede skjermingsfradraget ved realisasjon. En slik enkel modell vil ikke være helt nøytral, men vil gi vesentlig større grad av nøytralitet enn dagens utforming av skjermingsfradraget, samtidig som problemet med årsskiftehandler forsvinner. En slik endring bør innføres uansett valg av sattesats i eierbeskatningen.

Et annet problem med skjermingsfradraget er at modellen mister noe av egenskapene når risikofri markedsrente blir svært lav og lavere enn inflasjonen (negativ realrente). Det skyldes at modellen ikke lenger kompensere fullt ut for inflasjonens virkning på skattegrunnlagene, noe som er en vesentlig egenskap ved modellen. I tillegg risikerer man at skattyterne oppfatter skjermingen som bagatellmessig når renten blir for lav, slik at skjermingsfradraget ikke har den ønskede effekt på investeringsbeslutningene. Det bør derfor vurderes om skjermingsrenten blir u hensiktsmessig lav når rentenivået er lavt, og at det derfor bør innføres et gulv for skjermingsrenten (for eksempel tilsvarende inflasjonen) eller at skjermingsrenten bør knyttes til statsobligasjoner med noe lenger løpetid enn 3 måneders statskasseveksler.

Prinsippene for utforming av skjermingsfradraget bør gjelde tilsvarende i deltakermodellen og i foretaksmodellen.

Andre forhold i eierbeskatningen

Utvalget tar opp problemstillingen med lån fra selskap til aksjonær som er gitt på slike vilkår at de i realiteten er utbytte. Vurderingen av om slike lån er reelle eller ikke er ressurskrevende for skatteetaten. Et tiltak for å forhindre slike uønskede omgørelser kan derfor være å forby aksjonærlån, og utvalget henviser til slike regler i Danmark og Sverige. Utvalget mener det kan være grunn til å vurdere endringer også i aksjeloven og allmennaksjeloven, men foreslår primært at aksjonærlån skattemessig skal anses som utbytte. NHO er enig i utvalgets forslag.

Når personlige aksjonærer legger eiendeler til privat bruk i aksjeselskapet, skatlegges de i dag på ulike måter, til dels ganske strengt. Det kan imidlertid være ressurskrevende for skattemyndighetene å avdekke privat konsum. En reduksjon av selskapsskatten mot en økning av skatten på eierinntekter vil gi en enda høyere skattefordel enn i dag og dermed øke insentivet for privat konsum i selskap. NHO er enig med utvalget i at det bør vurderes om

det er behov for ytterligere tiltak for å motvirke at aksjonærer anskaffer eiendeler i selskapet som er ment til privat bruk.

Utvalget påpeker at opphevelsen av revisjonsplikten for mindre selskaper i denne sammenheng kan være uheldig. Det vises til den pågående evalueringen. Den omfattende evalueringen var ferdig 26. mars 2015. Den viser at den samfunnsøkonomiske betydningen av de selskapene som ikke har revisor, er liten. I evalueringen er det undersøkt om de selskapene som hadde revisor før reformen har endret atferd etter at de valgte bort revisor, når det gjelder skatteunndragelser. "Vi finner ingen tegn ved utviklingen som tyder på økte skatteunndragelser hos fravalgselskapene med unntak av noen få bransjer som står for 2,6 prosent av alle selskapene", står det i rapporten. 1 455 tester av endret skatteatferd i 2012 sammenliknet med 2010 "gir ingen støtte til antakelsen om økte skatteunndragelser", heter det videre.

Utvalget tar også opp den administrativt vanskelige avgrensningen mellom tilbakebetaling av innbetalt kapital og utdeling av utbytte. Etter gjeldende rett følger skatteposisjonen på innbetalt kapital den enkelte aksje og ikke aksjonæren. Kapitalutvidelser, fusjoner og fisjoner fører til at det vanskelig å dokumentere innbetalt kapital på den enkelte aksje. Utvalget ber Finansdepartementet utrede problemstillingen nærmere. NHO er enig i at det er behov for en utredning.

Konklusjon

NHO er enig med utvalget i at det fortsatt bør være en flat skattesats i alminnelig inntekt for personer og selskaper. NHO er også enig i utvalgets forslag til satsstruktur i beskatningen av personinntekt. NHO mener imidlertid at den samlede marginalsattesatsen i eierbeskatningen ikke bør overstige 50 prosent. NHO kan ikke se at hensynet til å unngå inntektsskifting tilsier at den marginale satsforskjellen på lønn og utbytte må være mindre enn 3 prosentpoeng.

Skjermingsfradraget i aksjonærmodellen har en uheldig utforming. NHO foreslår at dagens regel om at ubenyttet skjermingsfradrag går tapt ved realisasjon erstattes av en enkel eiertidsregel, der et halvt års eiertid eller mer gir 50 prosents reduksjon av ubenyttet skjerming ved realisasjon og ett års eiertid eller mer ikke gir noen reduksjon av ubenyttet skjerming ved realisasjon. Man bør også vurdere justeringer i fastsettelsen av skjermingsrenten for å unngå at den blir uhensiktsmessig lav når rentenivået er unormalt lavt.

4 SKATT PÅ FORMUE, BOLIG OG FAST EIENDOM

Kjernen i utvalgets mandat er å vurdere om selskapskatten er godt tilpasset den internasjonale utviklingen. Utvalget har selv tolket mandatet nokså vidt og vurderer selskapskatten i en større sammenheng. Utvalget behandler skatt på formue og eiendom i et eget kapittel. NHO mener de skattemessige utfordringene som følger av den internasjonale utviklingen ikke kan løses innenfor selskapskatten alene og er enig med utvalget i at man må vurdere om vi i Norge har en god sammensetning av skatter og avgifter. I den sammenheng er det naturlig å vurdere innretningen og nivået på formuesskatten og skatt på bolig og eiendom. NHO mener at man bør se disse skattartene i sammenheng når skattesystemet skal reformeres.

Utvalget understreker at formuesskatten har en svært uheldig utforming og foreslår å innføre lik verdsetting av gjeld og de fleste eiendeler på 80 prosent av markedsverdi. Utvalget peker også på at satsen er for høy, men foreslår ikke reduksjoner i satsen utover det som følger av

reduksjon i verdsettingen. Utvalget velger i stedet å øke bunnfradraget. Dette gir en forskyvning av formuesskatten bort fra aksjer og bankinnskudd over på bolig og eiendom. Beskatningen av bolig og eiendom blir også indirekte strammet inn ved at rentefradraget reduseres i verdi som følge av reduksjonen i satsen for alminnelig inntekt, samt at skattlegging av utleieinntekter foreslås økt.

Formuesskatten

Formuesskatten er hovedsakelig begrunnet utfra fordelingsmessige hensyn og det offentlige behov for inntekter. Fordelingshensynet er nokså åpenbart og er basert på at høyere formue gir økte konsummuligheter og økt skatteevne. Det er ikke opplagt at formue gir økt skatteevne på kort sikt. Dersom formuen er lite likvid kan skatteevnen være avhengig av at formuen fungerer som sikkerhet for låneopptak. På lang sikt er det grunn til å tro at formuen gir skatteevne i form av at formuesobjektene realiseres eller gir en positiv avkastning.

Som utvalget peker på kan formuesskatten også begrunnes ut fra et effektivitetshensyn, som et supplement til den øvrige kapitalinntektsbeskatningen. Det er flere grunner til det, først og fremst at beskatningen spres på flere grunnlag, noe som reduserer effektivitetstapet ved et gitt skattenivå. For et gitt inntektsbehov må formuesskatten også vurderes opp mot alternative måter å skaffe staten inntekter på. Mange land uten formuesskatt har et klassisk inntektsskattesystem der proveny- og fordelingshensyn ivaretas gjennom en høy og progressiv beskatning av kapitalinntekter. I denne sammenheng er formuesskatt et bedre alternativ fordi den kan utformes nøytralt dersom alle formuesobjekter skattlegges likt, og den utlignes på et residensbasert grunnlag som innebærer at skattyterne ikke lett kan unnsnippe skatten ved å flytte formuesobjektene ut av norsk beskatningsområde. Dette er i motsetning til en skatt som selskapsskatten som oppkreves i kildelandet.

Selv om formuesskatten kan gis en prinsipiell begrunnelse, må den vurderes i lys av hvordan den fungerer i praksis og hvorvidt det er faktisk er mulig å utforme nøytrale grunnlag. NHO mener privat norsk eierskap er viktig for å utnytte ressursene best mulig. En del prosjekter er avhengig av norske investorer med kunnskap om lokale forhold og markeder. Dette gjelder kanskje i særlig grad idéer som ennå ikke har materialisert seg i en forretningsidé, eller et prosjekt med budsjett og forretningsplan. I de tidlige fasene har man sjelden tilgang på internasjonale finansmarkeder, og en forutsetning om full kapitalmobilitet er neppe realistisk. Da er det viktig at lokale investorer er tilgjengelige.

Et særlig problem med formuesskatten er den skjeve skattemessige verdsettingen av ulike formuesobjekter. Det er et sterkt behov for reform av formuesskatten på dette punktet, men hverken skattereformen i 1992 eller skattereformen i 2006 resulterte i et tilfredsstillende grunnlag for formuesskatten, selv om det er gjennomført en del justeringer etter 2006. Formuesskatten har hovedsakelig tre effektivitetsvirkninger (sett bort fra at eierne også rent fysisk kan velge å flytte til utlandet).

- Den vrir husholdningenes beslutning om hvor mye av disponibel inntekt som skal spares til senere konsum (vridning i intertemporale tilpasninger). Dette kan igjen (under visse betingelser om kapitalmobilitet) påvirke hvor mye som investeres i innenlandsk realkapital.
- Den vrir husholdningenes beslutning om hvordan sparingen skal fordeles på ulike formuesobjekter (vridning i sparesammensetning).
- Den har ikke inntektsskattens risikoavlastende egenskaper og den diskriminerer risiko i den utstrekningen verdsettelsen av eiendelene ikke tilsvarer markedsverdier.

Den første virkningen av formuesskatten skyldes at realavkastningen etter skatt på sparing reduseres. Denne reduksjonen kan være betydelig, jf. for eksempel figur 12.2 i utvalgets rapport som viser at marginals-katten på bankinnskudd fort blir svært høy når formuesskatten inkluderes. Det er ikke åpenbart at sparingen reduseres av dette. Skatten gjør konsum i fremtiden dyrere enn konsum i dag, noe som isolert sett virker negativt på sparetilbøyeligheten (substitusjonseffekten). På den annen side vil husholdningene ønske å re-optimalisere sine sparebeslutninger fordi andelen konsum som er tilgjengelig i fremtiden er redusert. Dette trekker isolert sett i retning av økt sparing (inntektseffekten). Det er imidlertid vanlig å anta at substitusjonseffekten er størst, og at skatt på sparing øker konsum i dag på bekostning av konsum i fremtiden. Dette er et samfunnsøkonomisk tap fordi skatten vrir husholdningenes sparebeslutninger bort fra det som er optimalt i en situasjon uten skatt. Dette kan igjen påvirke innenlandske investeringer i realkapital. Denne effekten er ikke åpenbar og avhenger i stor grad av hvor mobil finansiell kapital er over landegrensene.

I en helt lukket økonomi må innenlandsk sparing i sin helhet anvendes til innenlandske investeringer. Redusert sparing vil da slå fullt ut i reduserte investeringer. I motsatt fall, med perfekt kapitalmobilitet, vil vi ha full separabilitet mellom sparing og investeringer innenlands. Redusert innenlandsk sparing kompenseres da med økte investeringer fra utlandet. Kapitalmobilitet er vanskelig å måle og den varierer mellom ulike segmenter i økonomien. Mens det er grunn til å tro at det gjelder full separabilitet for store børsnoterte selskaper med spredt eierskap, er dette neppe tilfelle for mindre eller nystartede bedrifter med konsentrert eierskap. Endel av disse bedriftene er trolig også kredittrasjonert i større eller mindre grad, og vil dermed i stor utstrekning være avhengig av norsk egenkapital stilt til rådighet gjennom innenlandsk sparing. Denne effekten av formuesskatten medfører et samfunnsøkonomisk tap i den grad samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført. Dette skyldes manglende finansiering fordi redusert avkastning etter skatt gjør investeringene privatøkonomisk ulønnsomme.

Den andre virkningen skyldes at ulike formuesobjekter er ulikt verdsatt for skatteformål. Spesielt er sparing i bolig skattemessig favorisert i forhold til sparing i andre aktiva som aksjer eller bank. Også andre formuesobjekter har skattemessige verdier som avviker sterkt fra reelle verdier, f.eks. objekter hvor den skattemessige verdien ikke øker med den reelle verdistigningen eller hvor den reelle verdien kan være umulig å fastslå (f.eks. kunst). Gjeld er imidlertid alltid fradragberettiget i formuesskattegrunnlaget med 100 prosent. Disse skjevhetene vrir sammensetningen av husholdningenes sparing på ulike formuesobjekter. Dette reduserer den samfunnsøkonomiske avkastningen av sparing, fordi den samlede avkastningen før skatt reduseres. Denne effekten er entydig. Selv om man i teorien kan tenkes seg et nøytralt grunnlag i formuesskatten har historien vist at dette neppe lar seg gjennomføre i praksis. Det er derfor grunn til å konkludere med at formuesskatten fører til et entydig samfunnsøkonomisk tap gjennom effektene på husholdningenes spreadferd.

Den siste virkningen skyldes at formuesskatten har andre egenskaper enn en inntektsskatt når det gjelder risiko. Gjennom inntektsskatten tar staten en andel tilsvarende skattesatsen når det går bra, og bidrar med en andel tilsvarende skattesatsen når det går dårlig. Dette kan sammenlignes med en passiv medeier som eier en andel av prosjektet tilsvarende skattesatsen. Dermed fungerer inntektsskatten som en risikoavlastning, noe som kan være ønskelig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv fordi staten er mer diversifisert enn enkeltinvestorer, og derfor bærer risiko bedre. Denne egenskapen mangler formuesskatten, som må betales uavhengig av resultatet. I tillegg kan formuesskatten bidra til økt risiko i enkeltprosjekter som følge av at verdsettelsen av eiendelene ikke samsvarer med markedsverdiene. Dersom verdsettelsen av eiendelene følger svingningene i

markedsverdiene vil den effektive beskatningen være proporsjonal med konjunktursvingningene og dermed virke risikonøytral. Fastsettelsen av ligningsverdier i formuesskatten avviker sterkt fra markedsverdiene for en rekke eiendeler, slik at risikoen øker. Formuesskatten diskriminerer dermed investeringer i risikable prosjekter sammenlignet med mindre risikable prosjekter.³

NHO mener derfor det er grunn til å anta at formuesskatten leder til et samfunnsøkonomisk tap gjennom virkningene på innenlandsk sparing og investeringer i deler av næringslivet. Noen av disse virkningene kan motvirkes ved å utforme et nøytralt grunnlag i formuesskatten slik utvalget foreslår, men dette er lite realistisk, spesielt for boligeiendom. Politisk sett må de negative virkningene av formuesskatten avveies mot hensynet til fordeling og statens behov for skatteinntekter. Det er lite hensiktsmessig å erstatte formuesskatten med en skatt som innebærer et større samfunnsøkonomisk tap enn formuesskatten, for eksempel økt selskapskatt eller økt/progressiv kapitalinntektsbeskatning.

NHO mener derfor at formuesskatten bør avvikles og erstattes med en statlig eiendomsskatt. Dersom formuesskatten avvikles over tid, mener NHO at den den må gis en utforming som gjør den minst mulig skadelig for kapitaldannelsen. Det betyr at man bør prioritere satsreduksjon fremfor økninger i bunnfradrag, og at verdsettelsen av grunnlagene bør være så like som mulig. Dette innebærer at NHO subsidiært støtter utvalgets forslag, men vi tror ikke at 80 prosent verdsettelse er særlig realistisk, særlig når det gjelder verdien av egen bolig. NHO vil derfor foreslå at denne prosentatsen reduseres, eventuelt ned mot dagens verdsettelse av primærbolig på om lag 30 prosent av markedsverdi.

Skatt på fast eiendom

NHO er enig med utvalget i at det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig og fritidseiendom i inntekts- og formuesbeskatningen. I tillegg er dagens eiendomsskatt uheldig utformet og må revideres. Dette bør skje som ledd i en større gjennomgang av beskatningen av fast eiendom. Skatt på bolig og fritidseiendom bør vektlegges sterkere fordi det marginale effektivitetstapet ved denne formen for beskatning er lavere enn andre skatteformer. Det er flere grunner til det. Det ene er at bolig og fritidseiendom er kraftig underbeskattet i dagens skattesystem. Det i seg selv innebærer at det vil være effektivitetsfremmende å øke denne formen for beskatning og redusere andre skatter, fordi skattefavoriseringen kanalisere for mye kapital til fast eiendom. Det andre er at skattefavoriseringen av bolig gir sterke utslag i markedsprisene på boliger. Dette henger sammen med at boligmarkedet skiller seg fra andre markeder ved at økte boligpriser kan bidra til økt boliggetterspørsel fra de som allerede er boligeiere. Kjøpekraften stiger når boligen som skal selges stiger i verdi, gjerne gjennom mulighet for høyere låneopptak. Dette bidrar til at utslagene i boligprisene blir sterkere enn de ellers ville vært, og at mulighetene for å komme inn på boligmarkedet for de som står utenfor forverres. Denne effekten vil også forsterke enn eventuell nedgang i boligprisene. Det tredje er at bolig og annen fast eiendom er ikke-mobile skattegrunnlag. I en verden med økt kapitalmobilitet må skattebyrden i større grad legges på ikke-mobile skattegrunnlag.

På kort sikt er det etter NHOs oppfatning behov for noen helt nødvendige forbedringer i det gjeldende eiendomsskatteregulverket. Etersom flere kommuner innfører eiendomsskatt blir tilfældighetene og svakhetene ved regulverket mer fremtredende. Det gjelder reglene for hva

³ Jf. Johnsen, T. and T. Lensberg, (2014): "A note on the cost of collecting wealth taxes", *Departement of Finance, Norwegian School of Economics, Working Paper no 3: 2014.*

som skal inngå i grunnlaget for eiendomsskatt, særlig for produksjonsvirksomheter, og verdsettelse som er svært tilfeldig og/eller overstiger markedsverdi. Eiendomsskatten utgjør nå et proveny om lag på størrelse med formuesskatten, og det er all grunn til å forvente at det vil øke i årene fremover. Dermed vil også tvistene om eiendomsskatt bli flere og etterlevels- og forvaltningskostnadene vil øke. På lengre sikt bør også den kommunale eiendomsskatten inngå i en samlet vurdering av ulike skatter på fast eiendom. NHO mener det må være like regler for eiendomsskatt og ensartede retningslinjer for taksering i hele landet. Dette taler for en statlig eiendomsskatt, eventuelt med et kommunalt element med en viss frihet for kommunene i fastsettelsen av satsen.

Utvalget har tolket sitt mandat slik at det kun er rom for en overordnet omtale av skatt på fast eiendom. NHO tolker mandatet slik at det ville vært fullt mulig å påpeke og anbefale en bred gjennomgang av beskatningen av fast eiendom uten at utvalget selv drøftet innholdet i en slik utredning. Både utfordringene med dagens formuesskatt – herunder problemer med å avvikle den, favoriseringen av bolig og fritidseiendom som investeringsobjekt i flere sammenhenger, og et tilfeldig og svært uforutsigbart eiendomsskatteregulativ, tilsier at en så raskt som mulig utreder den samlede skattingen av fast eiendom med sikte på et nytt system. NHO anmoder departementet om å ta initiativ til en gjennomgang i tilknytning til oppfølgingen av utvalgets innstilling.

Utvalget mener det er gode grunner til å trappe ned favoriseringen av bolig også i inntektsbeskatningen, og foreslår som et første steg å oppheve skattefritaket ved utleie av inntil 50 pst av egen bolig. Utvalget foreslår at departementet utreder en sjablong for fradrag for tilknyttede kostnader, slik at samlet proveny blir omlag 1 milliard kroner.

NHO er enig i utvalgets utgangspunkt og ser det som fornuftig å starte med en forsiktig innføring av skatt på utleie i tråd med utvalgets forslag. Det bør imidlertid gjøres en utredning av konsekvensene for utleiemarkedet.

Konklusjon

NHO mener formuesskatten har uheldige virkninger gjennom effektene på sparing og investeringer i næringsvirksomhet, og at den derfor bør avskaffes. Subsidiært støtter NHO utvalgets forslag til lik verdsettelse av grunnlagene i formuesskatten, men mener 80 prosent verdsettelse er for høyt. En verdsettelse på 50 eller 30 prosent av markedsverdien på eiendeler og gjeld, om lag på nivå med dagens verdsettelse av bolig, er mer realistisk. Reduksjon og avvikling av formuesskatten må ses i sammenheng med økt skatt på bolig og fritidseiendom og en revisjon av dagens eiendomsskattelov. Dette vil kreve ytterligere utredning fordi dagens regelverk for den kommunale eiendomsskatten må reformeres. NHO mener eiendomsskatten i hovedsak må være statlig og ensartet i hele landet, eventuelt med et kommunalt element.

5 BEGRENSNING AV RENTEFRADRA

Utvalgets flertall foreslår en betydelig skjerpelse av dagens regel om begrensning av fradrag for renter i interessefellesskap. Utvalgets mindretall foreslår at dagens regel oppheves og mener at armlengdeprinsippet er tilstrekkelig for å motvirke overskuddsflytting.

Flertallet foreslår en utvidelse av bestemmelsens formål og rekkevidde ved at den også skal gjelde for eksterne renter. Det vil si at bestemmelsen blant annet vil begrense et norsk enkeltstående selskaps fradrag for renter betalt til en innenlandsk bank. NHO støtter ikke forslaget om en slik skjerpelse av regelen, og vi har også innvendinger mot utformingen av

dagens regel som vi har gitt uttrykk for i vår høringsuttalelse av 24. juni 2013. Vi har forståelse for motivet bak bestemmelsen og at overskuddsflytting ved bruk av rentefradraget og tynn kapitalisering bør motvirkes, selv om det er betydelig usikkerhet knyttet til omfanget. Vi er også enig i at gjeldende skattesystem gir insentiver til høyere gjeldsgrad enn det som ville være tilfellet ved en likebehandling av egenkapital og gjeld, men vi hadde også flere innvendinger mot gjeldende regel, og vi viser til høringsuttalelsen fra 2013 for disse.

Spørsmålet om begrensning av fradrag for gjeldsrenter behandles også internasjonalt som tiltakspunkt 4 i G20/OECDs store skatteprosjekt (plan mot Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). Det er imidlertid verken internasjonalt eller i norsk sammenheng gjort gode analyser eller beregninger av størrelsen på overskuddsflytting som skjer ved for høyt gjeldsrentefradrag. Heller ikke er det gjort internasjonale eller nasjonale utredninger av konsekvensene dersom en rekke land innfører fradragbegrensninger for renter. Det er et grunnleggende problem at man ikke kan vite om selskapene har en høy gjeldsgrad eller høye gjeldsrentekostnader fordi det er forretningsmessig klokt eller fordi man driver skattetilpasning. Tiltak mot skattetilpasning bør ikke ramme tilfeller som skyldes forretningsmessige forhold.

NHO er medlem av næringslivets rådgivende organ overfor OECD (BIAC) og tilsvarende overfor EU (BUSINESSEUROPE). Begge organisasjoner finner grunn til å advare mot at rentebegrensningsregler og øvrige multilaterale og unilaterale tiltak mot overskuddsflytting som en oppfølging av BEPS-prosjektet, kan gi økt effektivitetstap og mer kompliserte skattesystemer. Det ville også være uheldig om man fra norsk side vedtok nasjonale begrensninger før de internasjonale anbefalingene er klare.

Dersom det skal være en egen norsk rentebegrensningsregel, bør den utformes annerledes og med flere kriterier/sikkerhetsventiler enn både dagens regel og utvalgets forslag til endring. NHOs primære standpunkt er at det bør innføres en modell for likebehandling av egenkapital og gjeld, som også løser problemet med at rentefradraget benyttes til overskuddsflytting. Dette problemet kan løses fullt ut med en ACC-modell som nevnt i avsnitt 2. Subsidiært ønsker NHO endringer i rentebegrensningsregelen som øker treffsikkerheten, slik det fremgår nedenfor.

Flertallets forslag (heretter kalt forslaget) går ut på at rentekostnader som overstiger en viss prosent av en resultatbasert størrelse avskjæres. Dagens regel tar utgangspunkt i alminnelig inntekt før rentekostnader og avskrivninger (skattemessig EBITDA), en grense på 30 prosent og en terskelverdi på 5 millioner kroner. Forslaget går ut på å endre grunnlaget til alminnelig inntekt før rentekostnader (EBIT), en grense på 45 prosent og en terskelverdi på 1 million kroner. Begrunnelsen for å endre fra EBITDA til EBIT er at bestemmelsen da blir nøytral mellom investeringer i driftsmidler med ulike avskrivningssatser, selv om utvalget erkjenner at EBITDA gir et bedre uttrykk for selskapets gjeldsbetjeningsevne. En resultatbasert regel gir også insentiver til ikke å drive annen overskuddsflytting slik at EBIT og dermed taket for gjeldsfradrag reduseres.

Eksterne renter

NHO mener forslaget til tross for disse argumentene er lite treffsikkert, og bør utformes annerledes. Eksterne renter bør ikke omfattes idet høy gjeldsgrad bør motvirkes ved egenkapitalfradrag. Bestemmelsen bør inneholde flere kriterier. Det bør alltid innrømmes fradrag i den utstrekning den motsvarende inntekten er beskattet. Da vil begrensningen ikke gjelde renter som betales til norske skattepliktige kreditorer. Begrunnelsen for at dagens regel omfatter også rent norske konsern, var hensynet til EØS-avtalen. Når bestemmelsen nå

foreslås utvidet til også å gjelde eksterne renter, er det en annen begrunnelse enn EØS-reglene som anføres. Nå er begrunnelsen at gjeldsandelen generelt er for høy for alle selskaper.

Valg av resultatmål og prosentsats

Utvalget erkjenner at EBITDA er godt egnet til å skille ut renter som ligger utenfor armlengdeprinsippet og dermed et godt uttrykk for selskapets gjeldsbetjeningsevne. Derimot mener utvalget at en fradragsramme basert på EBIT nøytraliserer virkningene av avskrivninger på fradragsrammen. Dette resonnementet er basert på at to sammenlignbare prosjekter med lik avkastning før skatt og rentekostnader, men etter kapital slit (EBIT) vil ha ulik EBITDA med ulike avskrivninger. Med andre ord vil en EBITDA-regel favorisere investeringer med høye avskrivninger. NHO er enig i denne begrunnelsen. En EBITDA-regel vil også ytterligere forsterke en eventuell skattekreditt som følge av for høye avskrivningssatser. I andre land er det vanlig å bruke EBITDA, men da regnskapsmessig EBITDA slik at skattefrie inntekter også regnes med. Et unntak er Danmark som benytter EBIT, men da med en andel på 80 prosent som er vesentlig høyere enn utvalgets forslag på 45 prosent. NHO er skeptisk til å benytte et resultatmål som grunnlag for rentebegrensning. Dersom en slik modell videreføres må prosentsatsen fastsettes tilstrekkelig høyt slik at man i størst mulig utstrekning sikrer at selskaper som ikke driver med overskuddsflytting og har "normal" finansiering og avkastning på kapitalen ikke rammes av rentebegrensningen.

NHO pekte i høringsuttalelsen av 24. juni 2013 på at en modell basert på gjeldsandel trolig vil være mer treffsikker enn en modell basert på et resultatmål. En slik modell kan ta utgangspunkt i at tillatt gjeldsandel fra nærstående bør være minimum fire ganger egenkapitalen. Rentesettingen med en slik modell må være på armlengdes vilkår. Ubenyttet rentefradrag bør kunne fremføres slik at det kan benyttes på et senere tidspunkt dersom gjeldssituasjonen gir rom for det. Man kan også tenke seg en kombinert modell med flere sikkerhetsventiler. Det vil si at rentefradraget bare kan begrenses dersom og i den grad alle vilkårene er oppfylt. For eksempel vil det da måtte foreligge både for høy gjeldsgrad, for lav resultatstørrelse og manglende korresponderende inntektsføring.

Terskelverdi

NHO er også kritisk til reduksjonen i terskelverdien til 1 million kroner. Dersom hensikten er å ha en effektiv regel mot overskuddsflytting vil det medføre unødig mye administrasjon og ramme en rekke tilfeller hvor det neppe er snakk om tilpasninger dersom terskelverdien er så lav som 1 million kroner. Vi vil minne om at Skattedirektoratet i sin høringsuttalelse av 19.06.2013 skriver at "*De store effektene på dette området oppstår når store multinasjonale konsern flytter kapital gjennom store lån med betydelige rentefradrag, i størrelse 10 millioner og opptil flere hundre millioner kroner i fradrag*" og på denne bakgrunn foreslår en terskelverdi på 10 millioner kroner.

Utvalget drøfter en fradragsregel basert på konsernets globale gjeldsopptak, men avviser dette. NHO er enig i at dette ikke ville være noen god løsning.

Konklusjon

NHO er enig med utvalget i at det er behov for tiltak mot overskuddsflytting og tynn kapitalisering, på tross av at vi vet lite om det faktiske omfanget av overskuddsflytting. NHO mener disse utfordringene, samt utfordringene knyttet til høy gjeldsgrad i næringslivet løses best med en ACC-modell, og ikke utvalgets forslag som går motsatt vei i retning av en CBIT-modell. Subsidiært mener NHO at man bør ha en rentebegrensningsregel som er utformet slik at den rammer skattetilpasning og ikke forretningsmessige transaksjoner. NHO

mener man oppnår dette bedre med en regel som tar utgangspunkt i gjeldsgrad, enn en regel som er basert på et overskuddsmål, jf. vår høringsuttalelse av 24.06.13. NHO mener et terskelbeløp på 1 million kroner er for lavt. NHO mener også det er lite målrettet å inkludere lån fra eksterne långivere i regelen. Det vil hovedsakelig ramme tilfeller som ikke er skattemessig motivert og skape en uheldig asymmetri i beskatningen av renter. Større grad av likebehandling av gjeld og egenkapital bør oppnås på andre måter og bør ikke være en begrunnelse for en strammere rentebegrensningsregel.

6 TILTAK MOT OVERSKUDDSFLYTTING OG GRENSEOVERSKRIDENDE AKSJEINNTEKTER

Utvalget mener det er grunn til å vurdere endringer som bidrar til større likebehandling av norske eieres investeringer utenlands og innenlands, og som reduserer mulighetene for overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget.

NHO er enig i det prinsipielle utgangspunktet. Det er imidlertid viktig at det tas hensyn til noen internasjonale forhold i denne vurderingen, og at det foretas de nødvendige utredninger for de enkelte tiltak.

En rekke av de konkrete forslagene gjelder forhold som er til behandling i OECD ved det svært omfattende BEPS-prosjektet, jf. omtale under punkt 5 ovenfor. BEPS betyr nettopp uthuling av skattegrunnlag og overskuddsflytting. På initiativ av G20-landene arbeider OECD med utviklingen av 15 tiltak for å motvirke BEPS. Noen av disse vil være anbefalinger om utformingen av nasjonale skatteregler, noen gjelder anbefalinger om innholdet i dobbeltbeskatningsavtalene, andre gjelder informasjonsutveksling og enkelte gjelder mer overordnede forhold. Finansdepartementet er selvfølgelig godt kjent med dette arbeidet.

Verken omfanget av overskuddsflytting eller konsekvensene av felles internasjonale og individuelle nasjonale tiltak i en rekke land, er utredet. Effektene kan virke investeringshemmende og tiltak må derfor ikke innføres før konsekvensutredninger er gjennomført. Jf. ovenfor om rentefradragsbegrensning som er tiltakspunkt 4 i BEPS-planen.

NHO mener det er helt sentralt at norske myndigheter uansett ikke vedtar lovendringer og andre tiltak innenfor BEPS-planen før alle brikker er på plass. Det vil de sannsynligvis ikke være selv om planen formelt skal være klar ved utgangen av 2015. I den videre prosessen er det dernest viktig at Norge ikke innfører strengere tiltak enn de som anbefales av OECD.

I tillegg til de manglende analyser av effektene på investeringer og økonomisk vekst, er det en utbredt bekymring blant næringsorganisasjoner internasjonalt for at dobbeltbeskatning vil øke som følge av nasjonale tiltak mot overskuddsflytting til tross for BEPS-planens intensjon om bedre koordinering. Det er derfor helt avgjørende at de internasjonale tvisteløsningsmekanismene blir bedre og tvungne for landene. Det er selskapene som lider det økonomiske tapet ved dobbeltbeskatning. Tiltakspunkt 14 i BEPS-planen omhandler bedre tvisteløsningsmekanismer og er et av kjernepunktene både for Norges del og for BEPS-prosjektet internasjonalt.

Nedenfor følger våre kommentarer til de konkrete forslagene i kapittel 6 og 7.

Fritaksmetoden (kap 6.2)

NHO er positiv til at fritaksmetoden fortsatt skal gjelde også internasjonalt. Vi støtter forslaget om å oppheve kravet til eiertid og eierandel for investeringer i aksjer i normalskatteland utenfor EØS, og en enklere vurdering av hvilke typer utenlandske selskaper som skal omfattes.

Når det gjelder aksjeinntekter fra selskaper i lavskatteland innenfor EØS, ber utvalget departementet følge med på utviklingen i EØS-retten for eventuelt å stramme inn kriteriene i tråd med denne rettsutviklingen. Vi har forståelse for bakgrunnen, men vi ber departementet samtidig være varsom med en slik strategi av hensyn til forutsigbarheten i systemet. Dagens regel har vært gjenstand for tolkningstvil, og en løpende innstramning av bestemmelsen basert på rettspraksis fra EØS vil neppe føre til klarere betingelser eller færre tvister for fremtiden.

Aksjonærmodellen (kap 6.3)

Utvalget foreslår også en viss innstramning av aksjonærmodellen for aksjer i utenlandske selskaper. For aksjer innenfor EØS foreslås det krav til reell etablering og reell økonomisk aktivitet. Begrunnelsen er blant annet at reglene er administrativt mer krevende å administrere for utenlandske aksjer. Aksjonærmodellen foreslås ikke lenger å gjelde for aksjer i selskaper utenfor EØS, og innenfor EØS bare hvis selskapet anses reelt etablert og driver reell økonomisk aktivitet.

NHO støtter ikke en slik innstramning av aksjonærmodellen. Det er aksjonæren som må beregne og kreve skjermingsfradrag og dermed bærer den største administrative byrden. Det gjelder også i stor grad vurderingen av reell etablering og reell økonomisk aktivitet.

NOKUS (kap 6.4)

BEPS tiltakspunkt 3 gjelder såkalte CFC-regler, parallellen til de norske NOKUS-reglene. Vi har ikke innvendinger mot at terskelen for lavskatteland tilpasses en redusert skattesats i Norge, og en utbygging av ordningen med svart- og hvitelister vil gjøre reglene mer forutsigbare. Ytterligere innstramminger som å utvide reglene til også å gjelde aktive inntekter, bør forventes til BEPS-anbefalingene er vedtatt.

Utgående aksjeinntekter (kap 6.5)

Utvalget foreslår å fjerne kildeskatt på utbytte fra norske selskaper til aksjonærer i normalskatteland for å gi større grad av likebehandling av norske og utenlandske aksjonærers investeringer i Norge. NHO støtter dette forslaget.

Armlengdeprinsippet (kap 7.2)

Armlengdeprinsippet henger sammen med det grunnleggende prinsippet om at hvert enkelt selskap er et eget skattesubjekt, uavhengig av interessefellesskap med selskapsaksjonær eller personlig aksjonær. NHO er enig med utvalget i at det har en egenverdi at det er stor internasjonal oppslutning om armlengdeprinsippet.

NHO deler imidlertid utvalgets og blant andre OECDs bekymring for de svært store administrative ressursene som kreves både hos skattemyndighetene og skattyterne for å etterleve armlengdeprinsippet i alle interne transaksjoner. OECD vurderer enkelte unntak ved sjabloner for visse typer transaksjoner som ledd i BEPS-punktene 8-10 om internprising i konsernforhold. NHO støtter synspunktene fra de internasjonale organisasjonene vi er medlem av (BIAC og BUSINESSEUROPE) om at

armlengdeprinsippet fortsatt må være det bærende, og at andre prinsipper eventuelt bare må være supplerende der det er umulig å fastslå en armlengdes pris.

Det må uansett være en klar forutsetning at Finansdepartementet avventer BEPS-planens endelige anbefalinger og at eventuelle konkrete forslag om unntak fra armlengdeprinsippet i norsk rett blir sendt på høring.

Kildeskatt på royalty (kap 7.3)

Utvalget foreslår at det innføres kildeskatt på royalty.

Vanligvis defineres royalty som leiebetalinger knyttet til bruk av immaterielle rettigheter. Dette er blant annet OECDs definisjon og den som er brukt i de fleste bilaterale skatteavtaler Norge har inngått. Utvalget foreslår å legge FNs definisjon til grunn. Det vil si at også leie av fysiske driftsmidler, som fartøyer og rigger, vil omfattes av royalty-begrepet.

Uønsket overskuddsflytting er ofte knyttet til immaterielle rettigheter. Mye av BEPS-arbeidet gjelder problemstillinger knyttet til håndteringen av denne typen eiendeler i konsernforhold. Dersom den immaterielle eiendelen legges til et lavskatteland, vil høye royalties betalt av et selskap i et høyskatteland med full fradragrett, innebære at det i realiteten betales lite skatt av denne leien.

Kildeskatt vil sikre at det betales skatt i det landet rettigheten brukes, og utvalget foreslår at det innføres en kildeskatt for royalty betalt til mottakere i utlandet på 15 prosent. Det er en hjemmel i norsk rett som foreslås. I praksis har Norge fraskrevet seg retten til bruk av kildeskatt i mange skatteavtaler.

NHO mener konsekvensene av å innføre kildeskatt på royalty er usikre av flere grunner, og støtter ikke utvalgets forslag slik det foreligger. For de situasjonene hvor skatteavtalen med mottakerlandet er basert på OECDs definisjon, oppstår spørsmålet om det kan innføres kildeskatt på leiebetalinger knyttet til fysiske driftsmidler basert på den videre FN-definisjonen uten hinder av skatteavtalen. For at det skal kunne trekkes kildeskatt på royalty knyttet til immaterielle rettigheter, forutsettes det en endring av skatteavtalene. Da vil det imidlertid kunne trekkes kildeskatt på betalinger til Norge med påfølgende kreditfradrag i norsk skatt. Spørsmålet er da om dette vil gi noen særlig provenyeffekt for Norge.

Dersom det skal innføres kildeskatt på royalty, mener vi dette i det minste må utredes nærmere, og utgangspunktet må eventuelt være OECDs definisjon. Det bør også vurderes om det eventuelt bør begrenses til betalinger til lavskatteland, jf. utvalgets forslag om endring av hjemmelen for kildeskatt på utbytte.

Kildeskatt på renter (kap 7.4)

Utvalget foreslår på tilsvarende måte at det innføres kildeskatt på renter betalt til utlandet. Det er ment som en sikkerhetsventil der mottaker ikke skattlegges for renteinntektene. Forslaget kommer i tillegg til rentefradragsbegrensningen (jf. punkt 3 ovenfor). Kildeskatten skal gjelde generelt, ikke bare til nærstående. Det foreslås også at kildeskatt skal beregnes av rentebeløpet uavhengig av den skattemessige behandlingen av rentekostnadene hos den norske låntakeren etter rentebegrensingsregelen.

NHO er enig i at det kan være behov for ulike tiltak for å hindre uønsket overskuddsflytting. Etter vår vurdering bør det imidlertid være unødvendig å innføre ytterligere en

sikkerhetsventil sett fra statens side, i tillegg til regelen om begrensning av rentefradrag. NHO støtter ikke utvalgets forslag om kildeskatt på renter.

Utvalgets begrunnelse for å innføre internhjemmel for kildeskatt på renter knytter seg til konsernforhold. Den skal motvirke overskuddsflytting mellom selskaper i interessefellesskap (nærstående). Det vises til at en tilsvarende hjemmel i andre land ofte omfatter også eksterne gjeld, men utvalgets begrunnelse er ikke knyttet til eksterne låneforhold. Tvert imot heter det fra utvalget at kildeskatten kan ha en negativ effekt på kapitaltilgangen dersom den veltes over på norske låntakere ved høyere rente, men det vil først og fremst være en utfordring der selskapene ikke er beslektet. Vi forstår det slik at USA på visse vilkår gir unntak for kildeskatt på renter fra obligasjoner og andre passive investeringer. Det skal også være lignende unntak i belgisk og islandsk rett.

Etter det NHO erfarer benytter norske bedrifter det internasjonale obligasjonsmarkedet i større grad enn tidligere, altså lån fra utenlandske eksterne långivere. Kildeskatt på renter på slike obligasjonslån innebærer økte lånekostnader for de norske långiverne, men motvirker ikke eventuell overskuddsflytting dersom partene ikke er nærstående. Dersom det skal innføres en kildeskatt på renter i norsk rett, mener vi det må gjøres unntak for renter på obligasjonslån og annen eksterne gjeld.

Det bør også vurderes om det eventuelt er mulig å begrense kildeskatt til rentebetalinger til lavskatteland, jf. utvalgets forslag om endring av hjemmelen for kildeskatt på utbytte.

Anti-hybridregler (kap 7.5.2)

Hybrider betyr i denne sammenheng selskaper og finansielle instrumenter som behandles skattemessig ulikt i ulike land. Det kan for eksempel være en selskapsform som anses som et eget skattesubjekt i ett land, men som er transparent i et annet land, slik at deltakerne beskattes direkte. Fordelen er for eksempel at en kostnad er fradragberettiget i ett land mens den motsvarende inntekten ikke er skattepliktig i det andre. De amerikanske check-the-box-reglene gir til og med rett til å velge mellom beskatning på deltakernivå og selskapsnivå.

NHO er enig i at såkalte hybride arrangementer gir uønskede tilpasningsmuligheter. Det er positivt at både EU og OECD arbeider med harmonisering og begrensning av disse ordningene. Vi støtter utvalgets forslag om at inngående aksjeinntekter ikke bør være fritatt for beskatning innenfor fritaksmetoden dersom utdelingen er fradragberettiget i utdelingsstaten. For øvrig bør BEPS-planen, jf. tiltakspunkt 2, avvantes også her.

Lovfeste omgåelsesregelen (kap 7.5.3)

Den ulovfestede omgåelsesregelen er basert på mer enn hundre års høyesterettspraksis. I mange land er generelle eller spesielle omgåelsesregler lovfestet. I BEPS-prosjektet vurderes en mer generell omgåelsesregel for skatteavtaler, en formålsregel som alternativ til en begrensingsregel (tiltakspunkt 6 om misbruk av skatteavtaler). Generelle omgåelsesregler omtales også under tiltakspunkt 2 om anti-hybrid-tiltak.

Utvalget foreslår en lovfesting av regelen "for å kunne korrigere den uheldige rettsutviklingen og for å styrke omgåelsenormen". Det foreslås med andre ord at regelen skjerpes ved at terskelen for anvendelse settes lavere. Likebehandling og forutsigbarhet skal fortsatt være viktige hensyn. Utvalget mener også at regelen må være generell og dynamisk, hensyn som kan trekke i motsatt retning, altså lede til større uforutsigbarhet.

NHO er enig i at det er behov for en omgåelsesregel. Vi er imidlertid i tvil om det er hensiktsmessig å lovfeste den, og vi mener det uansett ikke bør gjøres i form av en utvidelse, en skjerpelse slik utvalget foreslår. Det ble utarbeidet et lovforslag i 1992 (Ot. prp. 16 1991-92). Det innebar også en utvidelse, men forslaget ble trukket tilbake og heller ikke senere fremmet for Stortinget.

Det er særlig de senere årenes avgjørelser i Høyesterett som har gitt opphav til et nytt initiativ til en lovfesting. Utvalget viser til at grunnvilkåret om skattemotivasjon i tråd med nyere rettspraksis skal vurderes helt subjektivt. Det har vært reist kritikk mot denne utviklingen av regelen, og utvalget foreslår at terskelen for anvendelse senkes ved at det ikke skal stilles krav om bevis for subjektiv skattemotivasjon, men tvert imot stilles strengere krav til disposisjonens forretningsmessige egenverdi for at omgåelsesregelen ikke skal komme til anvendelse.

NHO ser at Høyesteretts formulering av omgåelsesregelen de senere årene har skapt debatt, og at det kan ha blitt ytterligere forvirring om rettstilstanden. Vi er imidlertid ikke uten videre enig i terskelen er blitt høyere og at resultatene av dommene ville vært annerledes med den "gamle" formuleringen om en objektivisert vurdering av motivet.

Faren ved en lovfesting for å korrigere gjeldende rett, er dermed at terskelen ikke settes tilbake til der den var før Høyesterett begynte med den nye formuleringen, men at den settes enda lavere. NHO er ikke enig i at det er behov for en strengere omgåelsesregel i skattyternes disfavør. Dersom regelen skal opprettholdes med samme innhold som gjeldende rett – altså basert på langvarig høyesterettspraksis – vil bestemmelsen kunne bli svært detaljert og kasuistisk preget. Dersom departementet likevel mener det er grunn til å vurdere en lovfesting av gjeldende omgåelsesregel, forutsetter NHO at det eventuelt vil skje etter en nærmere utredning og en påfølgende høringsrunde.

Hjemmehørendebegrepet for selskaper (kap 7.5.4)

Utvalget foreslår at selskap som er registrert i Norge alltid skal anses hjemmehørende her. Det vil sikre at ingen norskregistrerte selskaper blir "bostedsløse" fordi de ikke anses hjemmehørende etter gjeldende kriterier i noe land. Hjemmehørende-begrepet i norsk rett er stort sett sammenfallende med prinsippet i OECDs mønsteravtale. NHO mener det er viktig at Norge fortsatt holder seg til dette og vi støtter derfor ikke forslaget.

Begrenset skatteplikt (fast driftssted) (7.5.5)

Skatteplikt for utenlandske selskapers aktivitet i andre land er et omfattende tema som har vært gjenstand for mange diskusjoner og tvister opp igjennom årene. Det gjelder både internrettslig hjemmel og skatteavtalenes bestemmelser om såkalt fast driftssted. Internasjonalt foregår arbeidet med dette nå som punkt 7 i BEPS-planen.

NHO støtter utvalgets konklusjon om at departementet bør avvente BEPS-planen før det foreslås endringer i den norske skatteloven på dette punkt. Vi vil også påpeke at en utvidelse av den interne hjemmelen for skatteplikt vil kunne føre til mer dobbeltbeskatning for selskaper med aktivitet i flere land.

Opplysnings- og informasjonsplikt (7.5.6)

Utvalget viser igjen til BEPS-prosjektet og foreslår at anbefalingene fra prosjektet følges opp av departementet. Det vises særlig til tiltakspunkt 13 som omhandler land-for-land-rapportering, global rapport (master file) og lokale rapporter (local files) når det gjelder dokumentasjon i internprisingssaker. Utvalget foreslår at det uavhengig av dette innføres en

plikt til å gi informasjon om forhold i andre selskaper i konsernet, etter krav fra skattemyndighetene.

NHO støtter arbeidet for mer informasjonsutveksling mellom stater, og vi er enig at man bør avvente BEPS-planen. Når det gjelder informasjonsplikt om forhold i andre selskaper, vil dette kunne by på juridiske og praktiske utfordringer. Prinsippet om hvert selskap som et eget separat retts- og skattesubjekt må fortsatt ligge til grunn. Utvalget ber departementet vurdere ulike sanksjonsformer ved mislighold av en slik opplysningsplikt, herunder tap av fradragsrett. Det er imidlertid allerede i dag slik at skattytere kan miste fradragsrett for kostnader som ikke kan dokumenteres. NHO ser ikke at det skulle være behov for å presisere kravet til å dokumentere poster i selvangivelsen i større grad enn etter dagens regler.

7 AVSKRIVNINGER

Utvalget tar utgangspunkt i at avskrivningssatsene skal være basert på økonomisk levetid. Det foreslår noen justeringer, herunder å avvikle startavskrivninger for maskingruppen, redusere satsene for personbiler, skip og rigger, hoteller mv, og husdyrbygg. Utvalget ber Finansdepartementet vurdere økt sats for drosjer og økt grense for forhøyet sats for anlegg, fra dagens 20 år.

NHO er enig i at faktisk verdifall basert på økonomisk levetid bør danne utgangspunktet for avskrivningssatsene, og at avskrivningssatser ikke bør brukes som et næringspolitisk virkemiddel. Korrekte avskrivningssatser er avgjørende for at den effektive skattesatsen skal sammenfalle med den formelle skattesatsen. Dersom avskrivningssatsen for eksempel er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, vil den effektive skattesatsen bli lavere enn den formelle, og omvendt. Varierende effektive skattesatser er uheldig fordi det påvirker investerings sammensetningen i økonomien på en slik måte at den samlede avkastningen av produksjonsressursene reduseres. Av praktiske årsaker er man nødt til å ha et begrenset antall avskrivningsgrupper, med den følge at det ikke er praktisk mulig å oppnå korrekte avskrivningssatser for de enkelte eiendelene. Det hjelper lite at avskrivningssatsene er riktige i gjennomsnitt for hver saldogruppe. Det er variasjonen i depresieringsrater innenfor hver saldogruppe som skaper investeringsvridninger. Dette kan bare avhjelpes med flere avskrivningsgrupper og mer detaljerte avskrivningssatser.

Et argument mot at avskrivningene skal baseres på faktisk økonomisk verdifall, er at man ikke bør skatlegge normalavkastningen av investert kapital. En avskrivningssats på 100 prosent tilsvarer at det gis fradrag for hele investeringsutgiften umiddelbart. Dette er det samme som en nøytral kontantstrømsskatt. Generelt kan man si at problemene med vridninger i investeringene som følge av feilaktige avskrivningssatser reduseres jo høyere avskrivningssatsen er, fordi en stadig mindre andel av normalavkastningen blir skattlagt. En annen måte å se dette poenget på, er at jo raskere eiendelene avskrives, jo mindre blir periodiseringsfordelen av at en eiendel har lavere depresieringsrate enn en annen innenfor samme saldogruppe. Dette gir økt investeringsnøytralitet og er et selvstendig økonomisk argument for at avskrivningssatsene generelt skal være høye, helst 100 prosent.

NHO har i avsnitt 2 tatt til orde for en ACE- eller ACC-modell. Slike modeller er ekvivalente med at man har 100 prosent avskrivninger. Ved 100 prosent avskrivning vil ACE-fradraget bli null. Jo lavere avskrivningene er, jo høyere vil ACE-fradraget bli. Dersom avskrivningene er null, vil grunnlaget for ACE-fradraget være hele den nominelle investeringsutgiften i hele investeringens levetid. Fradraget vil da, på visse betingelser om skjermingsrenten, fullt ut kompensere for manglende avskrivninger. NHOs primære forslag

er en slik modell, med relativt romslige avskrivningssatser. Nåverdien av skatteinntektene vil ikke påvirkes av nivået på avskrivningssatsene i en slik modell. Derimot er det NHOs erfaring at bedriftene vil foretrekke romslige avskrivningssatser, selv innenfor en slik modell. Det henger blant annet sammen med risiko, blant annet for at skattesystemet kan endres i løpet av investeringens levetid. Utsatte skattefordeler vil være mindre verdt dersom det er knyttet risiko til hvorvidt skattefordelen vil komme skattyter til gode.

Utvalget foreslår ingen endringer i fradragføring av egne forsknings- og utviklingskostnader (FOU). NHOs medlemsbedrifter erfarer store administrative kostnader knyttet til skatteetatens behandling og etterlevelsen av dagens regler. Vår oppfordring er at Finansdepartementet igjen poengterer overfor skatteetaten at selskapene må kunne forutsette klarhet og forutsigbarhet i praktiseringen av reglene fra etatens side. Det er med andre ord ikke behov for lovendringer dersom skatteetaten holder seg til gjeldende rett og ikke driver en utvidende og "rettsutviklende" praktisering.

Konklusjon

NHO er enig i at avskrivningssatsene bør tilsvare faktisk økonomisk verdifall. I erkjennelsen av at det ikke er praktisk mulig, mener NHO at et bedre system vil være en ACE- eller ACC-modell med relativt romslige avskrivningssatser. Det vil redusere effektivitetstapet ved overskuddsbeskatningen generelt og redusere investeringsvridningene som følge av feilaktige avskrivningssatser.

8 FINANSSEKTOREN

Utvalget mener dagens merverdiavgiftsunntak for finansielle tjenester er uheldig fordi det vrir prisene i favør av personkunder på bekostning av bedriftskunder, stimulerer til egenproduksjon av finansielle tjenester og gir kumulative effekter for næringsdrivende som kjøpere av finansielle tjenester. Begrunnelsene for at finansielle tjenester er utenfor merverdiavgiftsområdet, er administrative og praktiske vansker knyttet til beregningsgrunnlaget for avgiften. EUs VAT-direktiv 2006/112 inneholder et tilsvarende unntak.

For å bøte på de negative effektene, foreslår utvalget å innføre merverdiavgift for gebyrbelagte finansielle tjenester og en avgift på margininntekter. Umiddelbart synes det å være lite sammenheng mellom utvalgets to forslag til endringer i merverdiavgiftsreglene; begrensning i antallet merverdiavgiftssatser til hhv. 15 og 25 prosent, og en egen avgiftssats for finansielle tjenester som avviker fra disse. Å innføre en ny merverdiavgiftssats for gebyrbelagte finansielle tjenester harmonerer isolert sett dårlig med utvalgets vektlegging av de uheldige samfunnsøkonomiske effektene av differensierte merverdiavgiftssatser. Bakgrunnen for at utvalget likevel har valgt en slik modell med lik og lav sats både for gebyrbelagte tjenester og margininntekter, er at en ensidig innføring av ordinær merverdiavgiftssats på 25 prosent på de gebyrbelagte tjenestene vil kunne påvirke sammensetningen av tjenester, og at en for høy avgift på margininntekter vil kunne gi negative effekter på sparingen.

NHO støtter utvalgets forslag. Merverdiavgiftsunntaket for finansielle tjenester innebærer avgiftskumulasjon for de næringsdrivende som kjøpere av finansielle tjenester. Denne effekten strider med merverdiavgiftens nøytralitetsvirkninger, der det sentrale er at pådratt merverdiavgift ikke skal utgjøre en kostnad i avgiftspliktig virksomhet. Unntaket innebærer videre at finanstjenester er relativt sett billigere i privatmarkedet og tilsvarende dyrere i

bedriftsmarkedet, noe som kan tenkes å påvirke kredittilgangen i henholdsvis personkunde- og bedriftsmarkedet. Utvalget peker på at prisvridningen kan føre til overforbruk av finansielle tjenester for husholdninger og underforbruk for næringslivet. Dette avhenger imidlertid av priselastisitetene i etterspørselen etter finansielle tjenester, noe utvalget ikke har vurdert. Det er derfor vanskelig å si noe om hvor sterkt disse prisvridningene virker på forbruket av finansielle tjenester.

Utvalget anbefaler at den foreslåtte kombinasjonen av merverdiavgift og avgift på margininntekter bør innføres så snart som mulig "selv om det på kort sikt ikke er mulig å ivareta alle merverdiavgiftens nøytralitetssegenskaper". Utvalget går imidlertid ikke nærmere inn på hvilke nøytralitetssegenskaper som kan ivaretas og hvilke som (i første omgang) må utgå.

For NHO er det viktig at den avgiften som innføres har egenskaper som avhjelper de vridninger som følger av gjeldende merverdiavgiftsunntak for finansielle tjenester, og at den ikke fordyrer eller begrenser kredittilgangen for næringslivet. Vi legger til grunn at dette fullt ut vil gjelde for merverdiavgift på gebyrbelagte tjenester. Graden av overvelting av kostnader og kumulasjon av avgift for næringsdrivende som kjøper av finansielle tjenester er imidlertid mer usikre for den avgiften som er foreslått for marginbaserte inntekter. Dette mener vi er uheldig.

9 UTJEVNING AV MERVERDIAVGIFTSSATSER

Ulike merverdiavgiftssatser vrir prisene i produktmarkedene og påvirker dermed etterspørsel og tilbud av varer og tjenester. Et system med differensierte satser innebærer et velferdstap og øker de administrative kostnadene for bedriftene. Utvalget foreslår derfor å begrense antallet satser til to, 15 og 25 prosent.

NHO er på generelt grunnlag enig i at man i størst mulig grad bør unngå differensierte satser i merverdiavgiftssystemet, fordi dette skaper uheldige vridninger i økonomien. Vi er videre enig i at en reduksjon av antallet merverdiavgiftssatser vil bidra til forenkling og redusere de administrative kostnadene for de næringsdrivende som forvalter merverdiavgiftssystemet.

NHO støtter i prinsippet og under nærmere forutsetninger utvalgets forslag om å redusere antallet merverdiavgiftssatser. NHO er likevel urolig for hvilke effekter dette kan få for næringer som vil bli berørt av en slik avgiftsøkning. Dette gjelder i hovedsak persontransport, reiseliv, næringsmiddelindustrien og mediebransjen. Disse effektene er ikke utredet av utvalget, og NHO forutsetter at departementet utreder effektene av avgiftsøkningen for de berørte næringene nærmere. Det må også understrekes at NHOs støtte er betinget av at økningen i merverdiavgiften for disse næringene er en del av en helhetlig reform som innebærer samlede lettelser i næringsbeskatningen.

10 LØNNSBESKATNING OG FJERNING AV FRADRAK

Utvalget foreslår i det provenynøytrale alternativet en samlet lettelse i lønnsbeskatningen på 12,3 milliarder kroner. Det foreslås samtidig å fjerne en del fradrag, slik at netto lettelse for lønnstakere blir 4,5 milliarder kroner. Fradragene gjelder boligsparing for ungdom, skatteklasse 2, pendlerutgifter, fagforeningskontingent, sjømanns- og fiskerfradrag, gaver til frivillige organisasjoner, foreldrefradrag og særskilte skatteregler i Nord-Troms og Finnmark. De sistnevnte består av særskilt fradrag i alminnelig inntekt, lavere skattesats på

alminnelig inntekt og lavere sats i trinn 1 i toppskatten. Øvrige fordeler i regionen, som for eksempel null arbeidsgiveravgift og høyere avskrivningssats på LNG-anlegg, vil bestå.

NHO støtter forslaget om lettelse i lønnstakerbeskatningen, og at det delvis finansieres med avvikling av en del fradrag som vil være i tråd med prinsippet om brede grunnlag og lavest mulige satser. Flere av utvalgets forslag til inndekning vil imidlertid kunne møte politisk motstand. Kjernen i skattereformen handler om å redusere selskapsbeskatningen og bedre den samlede innretningen av skattesystemet. I denne sammenheng mener NHO det er rom for å smøre en reform med netto skattelettelse dersom utvalgets forslag til inndekning på ulike områder ikke lar seg gjennomføre.