

## **NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi**

### **Høringsuttalelse fra Handelshøyskolen BI, høringsfrist 7. april 2015**

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av fagmiljøet for skatterett og avgiftsrett ved Institutt for regnskap, revisjon og jus, Handelshøyskolen BI og signert av instituttleder professor dr.juris Tore Bråthen. Handelshøyskolen BI som institusjon stiller seg ikke nødvendigvis bak de faglige vurderingene i høringsuttalelsen

Det er vanskelig å spå om fremtiden, men i noen år har det ikke vært spesielt krevende å se at den norske selskapsskattesatsen på 28 % (1992-2013) må ned. Det begynte med ett prosentpoeng i 2014 til 27 %. Sverige har 22 %, Danmark har varslet en tilsvarende nedsettelse. Finland har 20 %, som er det samme som Scheel-utvalget foreslår. Utviklingen internasjonalt mot lavere selskapsskattesatser kan fortsette. En selskapsskattesats på 20 % er ikke nødvendigvis et slutt-tall. Den svenske Företagsskatteutredningen har foreslått en strukturendring med et sjablonmessig kapitalfradrag som kan bety 16,5 %. Scheel-utvalget gjentar også det som lenge har vært kjent. Det norske skattegrunnlaget for selskaper er bredere enn i de fleste andre land. Derfor er den effektive skattesatsen i Norge gjerne 2-3 prosentpoeng høyere enn en sammenligning av de formelle satser skulle tilsi. Enkelte har sagt at Norge ikke må delta i en konkurranse om å ha de laveste skattesatser. Det er vanskelig å ta synspunktet på alvor når det fremføres overfor et land som Norge som nå ligger så langt etter i tilpasning av effektive skattesatser til en internasjonal realitet. Selv med 20 % i nominelle satser ville ikke Norge befinne seg i en slags tetposisjon ut fra effektive skattesatser.

#### **Unødvendig kobling til skattesatsen for personer**

Scheel-utvalget anslår at hvert prosentpoeng av selskapsskatten (eks særskatteregimet for petroleum- og kraftbeskatning) betyr kr 2,5 mrd. Budsjettmessig er det et håndterbart tall, også når det multipliseres med 7 prosentpoeng som gir kr 17,5 mrd. Men Scheel-utvalget mener en tilsvarende reduksjon må til for personbeskatningen. Forskjellige skattesatser for kapitalinntekter for selskaper og for personer vil gi vridninger, mener utvalget. Men dermed øker provenytapet med ca kr 10 mrd til kr 12,5 mrd per prosentpoeng og til et samlet inndekningsbehov på kr 87,5 mrd. Følgelig blir satsreduksjonen nærmest uhåndterlig, og en hastesak kan drukne i en alt for vidløftig skattedebatt

Det er en grunnleggende innvending mot Scheel-utvalget er at denne absolutte kobling mellom alminnelig inntekt for personer og selskaper ikke er nødvendig. Egentlig er det ikke så vanskelig å foreta de nødvendige tilpasninger av selskapsskattesatsen dersom man tenker litt praktisk. En klar plan om nedsettelse av selskapsskattesatsen med f eks to prosentpoeng per år inntil

man nådde 20, ville sannsynligvis bøte på mye av problemet med at Norge har begynt å sakke etter. Det ville også redusere inndekningsbehovet til et årlig beløp (ca kr 5 mrd), som er budsjettmessig håndterbart. Man kunne også se bort fra de mange endringsforslag fra Scheel-utvalget som bare er relevante ut fra en provenymessig synsvinkel, jf f eks pendlerfradraget og fradragsretten for bidrag til frivillige organisasjoner som Scheel-utvalget vil oppheve. Ved å blande inn slike fjerntliggende og politisk kontroversielle forslag, forsinkes utvalgets nedsettelse av selskapsskattesatsen.

Med satsreduksjonen for 2014 på ett prosentpoeng i alminnelig inntekt for både selskaper og personer, synes man å ha godtatt et aksiom om at systemet skal være helt konsekvent. Men man fikk det ikke til uten å justere trygdeavgiftssatsen med 0,4 prosentpoeng. Koblingen er unødvendig, dårlig begrunnet og i utakt med de satsforskjeller vi ser ellers i Norden. Egentlig står det samme i utvalgets Tabell 11.1, som utvalget viser til, men ikke tar konsekvensen av. Tabellen viser at Sverige lever med 8 prosentpoeng forskjell mellom kapitalskattesatsen for selskaper og personer, Danmark 12,23 prosentpoeng og Finland 12 prosentpoeng (10 prosentpoeng under euro 40 000). Nordens minste land, Island, har ingen forskjell. Med syv prosentpoeng forskjell ville Norge ligge under Sverige, Danmark og Finland.

Vi har allerede et skattesystem med ulike skattesatser. Scheel-utvalget unngår å trekke frem dette, hvilket ville ha svekket deres aksiom om et nærmest absolutt konsekvent system. Løpende inntekter beskattes med 27 % så lenge de holdes innenfor selskapsfæren, mens satsen kan bli 50,4 % for næringsdrivende. Fritaksmetoden gir store forskjeller mellom investeringer i og utenfor selskap. FIN har ut fra en teoretisk betraktning nærmest konsekvent avvist at det dreier seg om forskjeller fordi pengene før eller senere må tas ut av et selskap og da utløser utbytteskatt (eller gevinstbeskatning). Men hvis det er tilpasninger man vil unngå, viser den meget sterke økningen i antall registrerte aksjeselskaper etter Skattereformen 2004-2006 at aktørene ser en klar forskjell mellom å drive og investere gjennom AS eller i en personlig eiet form.

En kapitalskattesats på 20 % for personer kan f eks ytterligere forsterke forskjellene til lønnsinntekt og næringsinntekt. Det norske skattesystemet har store satsforskjeller og vil også med Scheel-utvalget fortsatt ha det. Spørsmålet er bare i hvilken retning man ser.

Skattesatsen på alminnelig inntekt for pensjonsinntekt synes ikke særlig avhengig av selskapsskattesatsen. For næringsdrivende er det en sammenheng, men allerede i dag er beskatningen av næringsdrivende så hard sammenliknet med selskapsbeskatningen, at de fleste med større inntekter driver som AS. Skattefri omdannelse er enkel, jf sktl § 11-20.

Scheel-utvalget gjør også forskjellene til lønnstagere større enn vanlig. For sine sammenligninger anvendte Skauge-utvalget som utredet Skattereformen 2004-2006, skatt på

lønnsinntekt eksklusiv arbeidsgiveravgift når man estimerte marginalsatten for lønnstagere.<sup>1</sup> Man sammenlignet maksimal skattesats for lønnstagere (p t 27 % AI, 8,2 % trygdeavgift og 12 % toppskatt, til sammen 47,2 %) med samlet skattesats for selskap og aksjonær for utbetalt utbytte, p t 46,71 % ( $27\% + \{(100-27) \times 0,27\}$ ). Ved å trekke inn arbeidsgiveravgiften, setter Scheel-utvalget samlet skattebelastning til 52,8 % for lønnstagere. Dermed mener Scheel utvalget det er nødvendig å heve skattesatsen på eierinntekter til 41 %<sup>2</sup> (utbytte og gevinster), i stedet for å nøye seg med 32 % som ville gitt samlet skattebelastning 45,6 % for selskap og aksjonær. Det finnes atskillige argumenter for å ta med deler av arbeidsgiveravgiften (men neppe hele) i en skatteberegning for lønnstagere. Men man finner lettere akseptable løsninger hvis man holder arbeidsgiveravgiften utenfor som hittil har vært vanlig. Dermed kunne en reduksjon av selskapsskattesatsen til 20 % kombineres med en økning av utbytte- og gevinstbeskatningen til 32 %. Innfaset over noen år, kunne det antagelig gå nokså smertefritt og uten for store tilpasninger. Den økte ubytteskattesatsen ville også dempe noe av provenytapet ved redusert selskapsskattesats.

At man ikke øker utbytte- og gevinstbeskatningen mer, kunne også i noen grad forsvares med å oppheve skjermingsfradraget.

En så høy utbytteskatt som Scheel-utvalget foreslår, vil naturlig nok gi økt press mot andre måter å ta ut likviditet fra selskaper. Etter vårt skjønn vil det likevel legges unaturlig sterke restriksjoner på naturlige transaksjoner mellom selskapet og aksjonærene dersom lån fra selskapet likestilles med utbytte. Scheel-utvalget foreslår dermed en 41 % skatt på låneopptak i selskaper, som kan sees som nok et utslag av utvalgets lite praktiske og til dels nærings- og investorfiendtlige forhold til skattelovgivningen.

### **Skjevt om skjermingsfradraget**

Mandatet bad Scheel-utvalget uttrykkelig vurdere aksjonærmodellen, noe som i klartekst ville si skjermingsfradraget. Den oppgaven har utvalget knapt foretatt. En rekke steder i utredningen omtales aksjonærmodellen og skjermingsfradraget som en sentral del av norsk aksje- og aksjonærbeskatning. Ingen steder ser man gjengitt den til dels skarpe kritikk som har vært reist mot modellen, eller de mange utfordringer som reglene og Aksjonærregisteret fortsatt byr på.<sup>3</sup> Det er som om Scheel-utvalget, nesten 10 år etter at aksjonærmodellen ble gjennomført og 12 år siden forslaget i NOU 2003:9, ennå ikke har tatt skrittet fra modellen og ut i virkeligheten. Ikke ett sted er

---

<sup>1</sup> Se f eks NOU 2003:9 s 179.

<sup>2</sup> Scheel-utvalget tar naturlig nok ikke opp følgende poeng: I 2014 var det en viss debatt om aksjonærer kan betraktes som eiere av aksjeselskaper. De fleste syntes nok at det er nokså teoretisk å betvile det, og terminologien «eierinntekt» parkerer nærmest debatten.

<sup>3</sup> Se f eks en praktikers gjennomgang av noen av de feilkilder mv Aksjonærregisteret byr på hos Kirsti M Mulstad: Aksjonærregisteret i Ole Gjems-Onstad og Benn Folkvord (red): *Aktuell bedriftsbeskatning*, Gyldendal Juridisk 2013 s 98-111.

Scheel-utvalget villig til å eksponere aksjonærmodellens upraktiske sider ved å vise i tall hva dette dreier seg om for mindre selskaper. Det er imidlertid enkelt. I dag stiftes mange AS i Norge med kr 30 000 i aksjekapital. Med en skjermingsrente på 1,1 pst (2013) blir skjermingsfradraget kr 330 ( $30\,000 \times 0,011$ ) med skatteverdi for 2013 kr 92 ( $330 \times 0,28$ ). Med skjermingsrenten for 2014 på 0,9 % og en skattesats på 27 %, skjermingsfradragets skatteverdi i mindre selskaper enda mer bisart:  $30\,000 \times 0,9 \times 0,27 =$  kr 73. Med den tidligere minimumskapital på kr 100 000 er de tilsvarende tall kr 1 100/900 (skjermingsfradrag) og kr 308/243 i skatteverdi ( $1\,100/900 \times 0,28/0,27$ ). Det sier noe om næringslivets manglende gjennomslag overfor norske politikere at man ikke har tatt konsekvensene av disse unnselige tallene og de utgifter aksjonærmodellene og tilhørende innrapportering og skjemaavsjekk påfører selskapene. For det store flertall av Norges over 240 000 aksjeselskaper er skjerming ikke en fradragspost, men en utgiftspost. Grunnen til at Scheel-utvalget intet sted gjengir denne type enkle tall om hva skjermingsfradraget betyr for de mange mindre selskaper, skyldes vel at dette ville vise hvor uklokt systemet er. Tallene blir ekstra ille i det lavrentescenario nivå vi er inne i og som ingen vet når tar slutt.

Scheel-utvalget har heller ikke gjort noe forsøk på å estimere etterlevelseskostnader for systemet med skjermingsfradrag. Men kan trygt anta at selskapene i gjennomsnitt må bruke minst kr 1 000 i regnskapsfører/revisor/aksjonærtid for å rapportere og forstå tallene. Bare det gir kr 240 millioner i årlige etterlevelseskostnader. For mange selskaper var kostnadene de første årene betydelig høyere, og er det fortsatt. I tillegg kommer det offentlige utgifter til Aksjonærregisteret og øvrige oppfyllelse. Ni år med skjermingsfradrag har realistisk kostet milliarder i totale etterlevels- og administrative kostnader. Scheel-utvalget forholder seg ikke til kostnadene ved det systemet man etter mandatet skulle vurdere. Ei heller trekker Scheel-utvalget frem fordelingsvirkningene av skjermingsfradraget som nettopp er gunstig for dem som har så store skjermingsgrunnlag at kostnadene ved etterlevelse blir klart mindre enn skattefordelen. En realistisk betraktning kan kanskje være at skjermingsfradraget har blitt opprettholdt fordi det for enkelte næringslivseiere gjør det litt lettere å leve med formuesskatten (en formuesskatt på nå 0,85 % kan i noen tilfeller betales med utbytte som er skattefritt gjennom skjermingsfradrag på 0,9 %).

Ut fra sitt (unødvendig) store inndekningsbehov fremmer Scheel-utvalget et betydelig antall endringsforslag. Til dels er de meget knapt utredet og bærer ofte preg av å være en slags gjentatte stridspunkt fra departementets side. I en uttalelse som dette er det liten grunn til å gå inn på sjømanns- eller fiskerfradraget, foreldrefradrag eller pendlerreglene. Ei heller er det spesielt fristende å diskutere forslag som åpenbart ikke er politisk gangbart under den sittende regjering og neppe under et evt nytt rødgrønt alternativ, f eks økning av skattemessig verdi for egen bolig (primærbolig) med 220 % fra 25 % til 80 % av anslått markedsverdi) (+ kommunal eiendomsskatt som Scheel-utvalget ikke trekker frem,).

I stedet vil uttalelsen fokusere på de endringer som særlig har betydning for næringslivet, samt de forslag som gjelder MVA.

### **Reduksjon av avskrivningssatser - FoU**

En grunn til at Norge ikke bare har høye nominelle selskapskattesatser, men også høye effektive satser, er våre strenge avskrivningsregler. Vi er også av de få land som i liten grad gir insentiver til FoU. SkatteFunn-ordningen, jf sktl § 16-40, har så lave terskler at den er uten betydning for FoU i større konsern – der man har størst mulighet for å igangsette FoU som kan ha nasjonal betydning. Om FoU skriver Scheel-utvalget (s 260): «Skattemessige særordninger er dessuten et lite presist virkemiddel for å oppnå spesielle næringspolitiske mål. Dersom en ønsker å tilgodese særskilte formål, for eksempel FoU, er det normalt mer effektivt å støtte dem direkte.» Uten at Utvalget påpeker det, er utsagnet kontroversielt. Det finnes også gode argumenter for å begunstige FoU gjennom skattesystemet: Generelle skatteordninger for FoU kan være nyttig siden offentlige instanser kan finne det vanskelig å prioritere mellom forskjellige utviklingsprosjekter, og kan være lite kvalifisert til det. Et inntektsfradrag gir også den fordel at bedriftene må betale den største del av regningen selv. Det blir en slags markeds mekanisme som kan virke selvregulerende og bidra til å dempe ulønnsomme prosjekter.

Tilleggsmandatet til Scheel-utvalget fra Regjeringen Solberg ba utvalget «gjennomgå og forbedre systemet for skattemessige avskrivninger». Formuleringene er vage. Ut fra Sundvolden-erklæringen og en rekke initiativ fra næringslivet var det imidlertid rimelig klart at man så for seg økninger av avskrivningssatsene. Scheel-utvalget valgte å foreslå en innstramning. Startavskrivninger anbefales opphevet for maskin- og inventar. Avskrivninger for skip og rigger foreslås satt ned fra 14 pst til 10 pst, personbiler tas ut av maskingruppen og går ned fra 20 til 15 pst. Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket vil utvalget avvikle, mens satsen for hoteller mv halveres ved få flytte dem til gruppen for forretningsbygg (sats 2 pst fra anleggsgruppen med 4).

Mange vil nok mene at avskrivningssatsene i Norge er lave nok. Med grove satser og store saldogrupper er det umulig å treffe riktig for det enkelte driftsmiddel. Men det kan være mer urimelig at noen ikke får fradrag for den reelle slitasje mv enn at enkelte gis noe romslige fradrag i starten av avskrivningsperioden. Derfor er det også gode grunner for at satsene er noe høyere enn gjennomsnittlig slitasje mv skulle tilsi.

Scheel-utvalget (s 241) gjentar et synspunkt som er blitt en gjenganger i norsk skattelitteratur: «Både i rettspraksis og i skatteregelveket er det lagt til grunn at boligbygg opprettholder sin verdi med forsvarlig vedlikehold.» Selve bygningskonstruksjonene forvitrer og blir utidsmessige innen det 100 års-scenariet som skatterettslig setter grensen mellom det evige og det forgjengelige. Det er vanligvis økende

tomteverdier som forklarer at den totale eiendomsverdi ikke faller. Regnskapsmessig er det plikt til å avskrive boligbygg nettopp fordi man anser at selve bygningen vil gjennomgå verdifall.

### **Strammere rentefradragsbegrensning for norsk næringsliv**

Det har lenge vært kjent at multinasjonale selskaper flytter overskudd ut av Norge gjennom gjeldskonstruksjoner. Som et forsøk på å demme opp for dette, ble det ved endringslov 13 desember 2013 nr 117 innført rentebegrensningsregler i sktl § 6-41.

Rentefradragsbegrensningen er altså drevet frem av behovet for å stoppe overskuddsflytting til utlandet, og da kanskje særlig overskuddsflytting til et land hvor renteinntektene skattlegges betydelig lavere enn i Norge. Dette vil typisk være tilfellet hvor overskuddet hos en norsk skattyter flyttes ut av Norge og til et skatteparadis hvor det er tilnærmevis ingen skatt. Etter vår mening burde lovgiver ha tilstrebet seg mer i å utforme reglene slik at de kun rammet overskuddsflytting, ved bruk av gjeldsinstrumenter, til jurisdiksjoner hvor renteinntektene skattlegges betydelig lavere enn i Norge. Slik sktl § 6-41 er utformet i dag, treffer den for vidt. Regelen tar ikke hensyn til hvordan mottatte renteinntekter skattlegges i kreditorstaten, men gjelder helt generelt. Dette medfører blant annet at også renteinntekter mellom nærstående parter i Norge faller inn under anvendelsesområdet til sktl § 6-41.

EØS-avtalen legger visse begrensninger på utformingen av de norske reglene, og det er i utgangspunktet ikke anledning til å behandle de grenseoverskridende situasjonene mindre fordelaktig for skattyter enn de rent nasjonale situasjonene. For å sikre at de norske reglene er i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, har lovgiver altså valgt å la rentebegrensningsreglene gjelde generelt, også i rent nasjonale situasjoner. Med tanke på hovedformålet bak rentebegrensningsregelen – å hindre overskuddsflytting fra Norge til lavskatteland – er BI av den oppfatning at dagens regler ikke treffer hovedformålet med reglene.

Hva gjelder NOKUS (sktl. §§ 10-60 flg.) og kildeskatt på utbytte ut av Norge til en selskapsaksjonær hjemmehørende i EØS (sktl. § 10-13, jf. § 2-38(5)), har lovgiver valgt en annen tilnærming og tilpasset reglene slik at de kun kommer til anvendelse innenfor EØS-området dersom en står ovenfor «wholly artificial arrangements»<sup>4</sup>.

Dersom sktl § 6-41 hadde vært utformet etter samme lest som sktl §§ 2-38(5) og 10-64 bokstav b), og således kun kom til anvendelse innenfor EØS dersom gjeldsfinansieringen var å anse som et «wholly artificial arrangement», kunne en ha unnlatt å gi § 6-41 anvendelse på rent nasjonale forhold<sup>5</sup> samtidig som regelen mest sannsynlig ville være i overensstemmelse med EØS-

---

<sup>4</sup> C-196/04 - Cadbury Schweppes and Cadbury Schweppes Overseas.

<sup>5</sup> I situasjoner hvor både kreditor og debitor er alminnelig skattepliktig til Norge, er rentefradraget og renteinntektene skattlagt med samme skattesats.

avtalen. Det er etter vår vurdering uheldig at dette ikke er utredet og/eller kommentert nærmere. Dette er særlig påtrengende når det nå foreslås å senke terskelverdien fra kr 5 millioner til kr 1 million slik at reglene vil ramme langt flere skattytere enn tidligere. Det er videre tankevekkende at SKD foreslo en grense på kr 10 millioner, nettopp for at regelen primært skulle ramme overskuddsflytting til utlandet. En reduksjon av grensen til kr 1 million (10 % av det SKD fant tilrådelig) vil primært ramme innenlandske skattytere som ikke er involvert i overskuddsskifting til utlandet.

Utvalget vil også begrense eksterne renter, altså ikke bare renter til nærstående. Hittil har eksterne renter inngått i beregningen av maksimalt rentefradrag, men eksterne renter skulle ikke begrenses. For en del norske konserner kan denne endringen være markert negativ.

Fremstillingsformen til Scheel-utvalget er på dette punkt tankevekkende. Det er som om gjeld i selskaper primært er skattemotivert. At de fleste selskaper helst unngår ekstern gjeld fordi det gjør dem mer sårbare, er ikke del av argumentasjonen. Ei heller trekkes det frem at en strammere rentebegrensning kan gjøre at flere selskaper må betale skatt av et underskudd, og at effekten kan forverres når vi en gang er ute av et lavrentescenario.

I forlengelsen av dette må det også påpekes at kreditor er fullt ut skattepliktig for mottatt renteinntekter uavhengig av om debitor har fått hele eller deler av sitt rentefradrag avskåret for skattemessige formål. Lovgiver burde ha vært mer bevisst hovedformålet med sktl § 6-41.

Da hovedformålet bak sktl § 6-41 er å hindre overskuddsflytting fra Norge til et lavskatteland, og da kanskje særlig til et skatteparadis, savner vi en vurdering av om rentebegrensningsregelen videre burde ha vært begrenset til kun å gjelde der det ikke foreligger en skatteavtale. Norge har som policy å ikke inngå ordinære skatteavtaler med skatteparadiser. Og dersom rentebegrensningsregelen kun kom til anvendelse i de tilfeller hvor vi ikke har en skatteavtale med det landet der kreditor er hjemmehørende, ville hovedformålet med rentebegrensningsregelen ha vært oppnådd.

Som følge av at lovgiver har valgt å la § 6-41 få anvendelse uavhengig av om det foreligger en skatteavtale eller ikke, burde lovgiver ha drøftet hvorvidt rentebegrensningsregelen kan være i strid med Norges forpliktelser etter skatteavtalen. Blant enkelte har det vært hevdet at tynn kapitaliseringsregler og rentebegrensningsregler kan være i strid med armlengdeprinsippet og OECD modellskatteavtale art. 9. Det er da betenkelig at dette overhodet ikke er kommentert.

Det er viktig å se sktl § 6-41 i sammenheng med Scheel-utvalgets forslag om å innføre kildeskatt på renter. Rentebegrensningsregelen og kildeskatt på renter har begge til formål å hindre overskuddsflytting fra Norge til utlandet. Det er da uheldig at Scheel-utvalget ikke ser disse to regelsettene mer i sammenheng. Og ikke minst kan det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt det er behov for begge regelsettene. Se mer om forslaget om å innføre kildeskatt på renter (og royalty) rett nedenfor.

Som en siste kommentar til sktl § 6-41 og Scheel-utvalgets forslag om å gi regelen utvidet anvendelse er det på sin plass å fremheve at reglene er så kompliserte at SKD ennå ikke har klart å utarbeide et hensiktsmessig RF-skjema. Bestemmelsene har krevet mye arbeid for en rekke norske selskaper som ikke er involvert i overskuddsflytting til utlandet. Scheel-utvalget fremhever flere steder at et forutsigbart skattesystem er viktig for skattyterne. Dette ser imidlertid ikke ut til å hindre utvalget i å fremme forslag om sterke innstramminger av rentebegrensningsreglene som vil gjøre at mange norske selskaper på nytt må forholde seg til kompliserte regler.

### **Kildeskatt på royalty og renter – ikke kildeskatt på utbytte**

Scheel-utvalget foreslår å innføre kildeskatt på renter og royalty. På s 206-207 i NOU 2014: 13 er det en oversikt over alle Norges skatteavtaler og i hvilken grad skatteavtalene legger begrensninger på Norges rett til å ilegge kildeskatt på renter og royalties. I mange skatteavtaler er det ikke hjemmel for å ilegge slik kildeskatt. Derfor vil en internrettslig hjemmel ha begrenset betydning.

I låneavtaler i større forhold er det visstnok ikke uvanlig å ha klausuler om justering av renten dersom det blir ilagt kildeskatt på rentene slik at kreditor er sikret samme renteinntekt som forut for ileggelse av kildeskatt på rentene. Dette er et praktisk moment som ikke nevnes av Scheel-utvalget. I den grad låneavtalen inneholder en slik klausul, vil innføring av kildeskatt på renter i Norge innebære øket renteutgift for den norske debitor og således svekke konkurransekraften til norske skattytere.

Slik utvalget påpeker, kan kildeskatten slå hardt ut selv om kildeskattesatsen isolert sett er relativ lav. Dette skyldes at kildeskatten som foreslås innført på renter og royalties, er en bruttoskatt. Er marginene små, noe som særlig kan være aktuelt i låneforhold, kan selv en moderat kildeskattesats gi underskudd for kreditor.

Til tross for utfordringene og de nevnte ulemper ved å innføre kildeskatt på renter og royalties, synes forslagene fornuftige, selv om det nok kunne vært diskutert om de primært kun burde rettes mot lavskatteland. F eks har verken Sverige eller Tyskland (som hovedregel) internrettslig hjemmel for å ilegge kildeskatt på renter, og Danmark ilegger visstnok bare kildeskatt på renter til lavskatteland. Frankrike skal f eks ha 50 % kildeskatt for visse betalinger til «ikke-samarbeidende» land. Manglende internrettslig hjemmel for å ilegge kildeskatt på renter og royalty har lenge representert et slags vakuum som gjør Norge til et potensielt gjennomstrømningsland i treaty shopping-konstruksjoner. Visstnok skal f eks SFU ha sett en del slike tilfeller. Der vi har hjemmel til å ilegge kildeskatt i skatteavtalene, og det andre landet gjør dette, synes det heller ikke åpenbart hvorfor Norge apriori skal avstå fra sin del.



Selv om det i utgangspunktet kan synes fornuftig å innføre kildeskatt på renter, stiller vi oss som nevnt undrende til at forholdet mellom kildeskatt på renter og sktl § 6-41 om rentebegrensingsregler ikke er nærmere vurdert. Begge regelsettene har som sitt overordnede formål å hindre overskuddsflytting ut fra Norge ved bruk av rentebetalinger. Som nevnt ovenfor mener vi at sktl § 6-41 har et for vidt anvendelsesområde, samt at det er noe usikkert hvorvidt rentebegrensingsreglene står seg i forhold til OECDs modellskatteavtale. Vi er derfor av den oppfatning at det hadde vært bedre å fjerne rentebegrensingsreglene, slik som mindretallet ved Grydeland argumenterer for, og heller innføre kildeskatt på renter.

En løsning med kildeskatt på renter vil redusere bruken av gjeldsinstrumenter til å flytte overskudd ut av Norge uten at det vil stilles spørsmålstegn ved kompatibiliteten med skatteavtaler (slik tilfellet vil være for rentebegrensingsreglen). Kompatibiliteten med Norges forpliktelser under EØS-avtalen antas også å være oppfylt dersom en lovgiver legger seg på samme linje som en frem til i dag har valgt for kildeskatt på utbytte, jf sktl § 2-38(5).

I den grad lovgiver velger å videreføre sktl § 6-41 og innføre kildeskatt på renter, burde kildeskatteregelen i det minste utformes slik at i den grad det er nektet rentefradrag for hele eller deler av rentebetalingen, skulle det heller ikke betales kildeskatt på denne delen av rentebetalingen. Dersom skattyter først nektes rentefradrag og dernest ilegges kildeskatt på hele rentebetalingen, også den som er nektet fradragført, vil dette ramme den samme uønskede overskuddsflyttingen to ganger; først ved å nekte fradrag for dernest å ilegge kildeskatt på rentebetalingen.

I tillegg til å foreslå å innføre kildeskatt på renter og royalties foreslår Scheel-utvalget i stor grad å oppheve kildeskatt på utbytte til utenlandske aksjonærer. Utvalget ser ut til å mene at det vil bedre verdens totale ressursallokering å fjerne kildeskatten på utbytte. Men det må være liten grunn for Norge til å oppheve en internrettslig kildeskatt som grunnet fritaksmetoden primært har betydning for aksjonærer utenfor EØS, og som fremstår som en selvfølgelig del av andre lands skattelovgivning. Scheel-utvalgets forskjellsbehandling av norske og utenlandske aksjonærer blir også slående. Utenlandske aksjonærer skal helt fritas for kildeskatt. Norske personlige aksjonærer skal ilegges utbytteskatt med opp til 41 pst.

### **Tradisjonell armlengdestandard**

Scheel-utvalget tar opp en rekke andre forhold rundt internasjonalt rettet virksomhet. Ett forslag er at det i fremtiden skal være tilstrekkelig for full skatteplikt til Norge at selskapet er registrert her. Dette er ikke uvanlig i andre land, men krever en grundigere utredning enn utvalget har gjennomført.

Utvalget holder fast ved den tradisjonelle armlengdestandard og de etablerte internprisingsregler. Så lenge OECD opprettholder disse utgangspunkter, er dette det realistiske scenario. Utvalget viser også til OECD's BEPS-prosjekt (Base Erosion and Profit Shifting) og mener Norge bør støtte de tiltak som her kommer. Etter vår mening kunne det noe tydeligere vært fremhevet at multinasjonale foretaks lave skattebetaling til dels skyldes at utgangspunktet med armlengdeprising og prinsippets forutsetning om en kunstig oppdeling av konsernselskaper i selvstendige enheter, paradoksalt nok er et nærmest ideelt utgangspunkt for skatteplanlegging. En overgang til en alternativ modell med formelbasert fordeling er ikke realistisk, men den kunne vært fremhevet tydeligere fordi man da klarere ser hvor lett det kan være å tilpasse seg dagens regler uten hensyn til prosjekter lik BEPS – og de mange nye ressurskrevende reglene som vil bli resultatet. Scheel-utvalget har ingen referanser til den internasjonale litteratur som tross alt foreligger om formelbaserte alternativer.

Utvalget balanserer heller ikke sitt negative bilde av de multinasjonale selskaper med deres bidrag til det offentlige inntekter gjennom merverdiavgiften. En sindig oppgradering av arbeidet med merverdiavgiften i internasjonale forhold kunne trolig gi atskillig proveny, f eks øket vekt på etterlevelse av de nye bestemmelsene om MVA på kjøp av elektroniske tjenester.

## **Formuesskatt**

Scheel-utvalget tar også opp formuesskatten uten at dette er direkte nevnt i mandatet. Konklusjonen er som forventet: Norge bør fortsatt ha formuesskatt. Utvalget viser til at Norge med formuesskatt står i en internasjonal særstilling der bare Frankrike og Sveits fortsatt har en tilsvarende skatteform. Det trekkes frem at også Island og Spania gjeninnførte formuesskatt i 2010 og 2011, men så avviklet den igjen. Utvalget viste imidlertid ingen nysgjerrighet om hvorfor Island og Spania igjen ga avkall på formuesskatten.

Av norske kilder viser Scheel-utvalget i kap 12 om formuesskatt til det man kaller «studier» om at problemet med å måtte tære på kapitalen for å betale formuesskatten, er begrenset. Utvalget trekker frem den etter hvert meget omtalte studentavhandlingen fra 2013 ved NHH ved Mari Sakkestad og Kristina Kjetland Skarsgaard: «Den norske formuesskatten: En analyse av formuesskattens virkning på små og mellomstore bedrifter». Oppgaven har ikke vært publisert. Etter vårt skjønn er det uheldig at man i en NOU viser til et studentarbeid som «studier» når dette ikke er publisert og så langt ikke har vist at det tilfredsstillende kvalitetskrav forskning forutsetter. De slutningene man evt kan trekke ut fra oppgaven, er mer begrenset enn Scheel-utvalget og presseoppslag kunne tilsi. Bl a er det nokså tankevekkende at Scheel-utvalget ikke påpeker at studentavhandlingen fra NHH kun behandler ikke-børsnoterte selskaper. Der er det en annen formuesverdsettelse enn for børsnoterte selskaper hvor markedsverdien på aksjene avgjør, jf sktl § 4-12. Videre ser man på utbytteutdelinger, men tar ikke opp f eks påtvunget aksjesalg for å kunne betale formuesskatt, og man ser ikke nærmere på konsekvensene av formuesskatten selv om

formuesskatten ikke overstiger årets overskudd. Den andre «studien» Scheel-utvalget viser til for å underbygge at det egentlig ikke er så uheldig med formuesskatt, er et Discussion Paper ved SSB, Chris Edson: The capital constraining effects of the Norwegian wealth tax, No 724 December 2012. Heller ikke dette dreier seg om et arbeid publisert gjennom vanlige forskningskanaler. I tillegg viser Scheel-utvalget til at økonomene Piketty og Saez i et upublisert manus til en ny bok argumenterer for økt vektlegging av skatt på formue. Ett er å vise til upubliserte manus som høringsinstanser og andre ikke nødvendigvis får tak på. Men Thomas Piketty har i sin bok *Capital in the Twenty-First Century* tydelig vist at han inntar ekstreme skattepolitiske standpunkter. –Uansett dreier Pikettys forslag til lovgivning seg ikke om forskning, men er mer et uttrykk for hans ytterliggående politiske meninger.

Scheel-utvalget (s 286) trekker også inn argumentet om at formuesskatten kan gi et insentiv til å flytte fra Norge: «Hvor en velger å bosette seg, vil for de aller fleste likevel trolig bli bestemt av andre forhold enn hensynet til å spare formuesskatt. Det antas at dagens formuesskatt har en relativt beskjeden virkning på utflytting fra Norge.» Ingen har vel påstått at formuesskatten rammer så mange at den bidrar nevneverdig til utflyttingsstatistikken. Det er i de helt øverste sjikt at formuesskatten kan utgjøre så store beløp at den vil motivere til utflytting. Men de enkeltpersoner det gjelder og som advokater og andre uttaler seg om, kan være viktige for Norge ut fra klynge- og gründertenkning.

Scheel-utvalget gjentar det fordelingsargumentet som har gjort at Norge fortsatt har formuesskatt. I andre land har verdiskapingshensynet stått sterkere. Den logiske rekkefølge er klar: Først må vi skape verdier, så kan vi fordele dem. Med Norges oljerikdom har vi de senere år konsentrert oss om fordelingsdebatten.

### **Fast eiendom**

Mandatet (s 13) var i utgangspunktet klart om at: «Formålet med denne utredningen er ikke å vurdere beskatningen av fast eiendom.» Men så åpnet man døren på gløtt: «Utvalget kan omtale et alternativ der økt beskatning av fast eiendom inngår, ...».

Scheel-utvalget er en slags gjenklang av Skauge-utvalget, NOU 2003:9, med forslag om lavere verdsettelse også for finansielle eiendeler. Med anbefaling om 80 pst av markedsverdi for sekundærbolig og næringseiendom, endte de nokså nær budsjettforliket for 2015 med 70 pst av anslått verdi. Men for primærbolig er Scheel-utvalget med 80 pst av markedsverdi i utakt med de politiske realiteter. Dobling av ligningsverdiene for fritidseiendom er nok også vanskelig politisk.

Med et regjeringsskifte kan man derimot ikke uten videre se bort fra at skattefritaket for utleie av del av egen bolig kan bli opphevet. Men dette er forslag som kan komme uavhengig av større omlegginger, jf også forslaget for 2014 fra den rødgrønne regjeringen om ny botidsregel som ville medføre større skattlegging for gevinst ved salg av bolig.

Scheel-utvalget tar ikke opp den viktige diskusjon som må komme med øket beskatning av fast eiendom. Det norske systemet er nå rotete. Formuesskatten er for folk flest blitt en boligskatt. Men i tillegg kommer eiendomsskatten i de kommuner hvor den innføres. Selv om grunnlagene nå delvis er samordnet, kan resultatet bli nokså uoversiktlig og tilfeldig. For næringseiendom og sekundærboliger dreier det seg ikke lenger om en helt ubetydelig skatt når formuesskatt og kommunal eiendomsskatt sees sammen.

### **Omfattende endringer av merverdiavgiftsloven**

Scheel-utvalget fremmet omfattende forslag om endringer av norsk merverdiavgiftsbeskatning. Dette var ikke klart hjemlet i mandatet, og ingen av utvalgets medlemmer synes å ha noen merverdiavgiftsrettslig kompetanse. Også andre steder i utredningen ser man at merverdiavgiften ikke er tilstrekkelig forstått, som vel er resultatet av en nokså vanlig underprioritering av MVA i norsk skatteforvaltning.

At Scheel-utvalget går inn i MVA-lovgivningen skyldes inndekningsbehovet fordi man også ønsker å justere ned skattesatsen for personer. Men dette unnskylder ikke at et utvalg dominert av Finansdepartementet, fremmer så svakt begrunnede forslag om en så viktig skatteform.

Det ene forslaget om en slags MVA for finanstransaksjoner er ikke bare for enkelt begrunnet; det er også paradoksalt i en utredning der målet var bedre skattemessige betingelser for norske selskaper. Det andre hovedforslag om MVA er oppheve den lave satsen på 8 % slik at det bare blir to satser på 15 % og 25 %. De lavere satsene var del av en nylig omfattende utvidelse av avgiftsplikten som til dels bygget på premisser om provenynøytralitet. Det fremstår som motsigelsesfullt at Scheel-utvalget etter kort tid vil rippe opp i dette systemet (men uten å trekke inn den helt nylige historie), samtidig som det stadig betoner behovet for et stabilt og forutsigbart skattesystem.

### **Omgåelsesstandard**

Scheel-utvalget foreslår å lovfeste omgåelsesstandarden. Heller ikke dette var direkte hjemlet i mandatet, men det var flere formuleringer der om å motvirke tilpasninger.

Den norske omgåelsesstandard er utviklet av Høyesterett som de senere år har funnet nye formuleringer og til dels endret kriteriene. Den har tidligere vært foreslått lovfestet,<sup>6</sup> som er nokså vanlig internasjonalt. Scheel-utvalget anbefaler at en lovfestelse brukes til en klar innstramning. Da

---

<sup>6</sup> Se forslag fra professor Magnus Aarbakke i Ot prp nr 16b 1991-1992, utarbeidet etter en enstemmig anmodning fra Finanskomiteen i Innst S nr 5 1990-91 om at lovfesting ble utredet, se fremstillingen hos Einar Harboe: Skattemessig gjennomskjæring, Universitetsforlaget 2012 s 356-375. Harboe (s 375) er selv skeptisk til lovfesting: «Utfordringene er etter min mening av et slag som tilsier at målet er uopnåelig. Dessverre.»

professor Aarbakke i 1992 la frem sitt forslag til lovfestelse, ville det også gitt en skjerpelse med overgang fra lojalitets- til rimelighetsstandard.

Et enstemmig utvalg sier (s 198) at «[v]ed en lovfesting bør terskelen for anvendelse senkes, blant annet ved at det bør stilles strengere krav til disposisjonens forretningsmessige egenverdi». I dag er omgåelsesnormen i Norge tilsynelatende strengere enn i mange andre land, og kan skape mye usikkerhet selv ved helt legitime transaksjoner.

Ut fra sin mangel på MVA-kompetanse er det kanskje naturlig at Scheel-utvalget overså at en lovfesting av omgåelsesstandard kan skape behov for egne formuleringer for merverdiavgiften. Omgåelse diskuteres gjerne i en inntektsskattmessig sammenheng, men Høyesterett har forutsatt at den gjelder generelt i norsk rett, jf Rt 2006 s 1199 *Nagell-Erichsen* og også for merverdiavgiften, jf særlig Rt 2011 s 213 *Invex*. En omgåelsesstandard som bygger på EUs abuse of rights-standard eller en illjoalitetsstandard som Høyesterett forutsatte i Rt 2011 s 213 *Invex*, synes også relativt lett å overføre til merverdiavgiften. Derimot kan det nok by på mer utfordringer for merverdiavgiften å anvende de formuleringer om grunnvilkår og tilleggsvilkår som Høyesterett har benyttet de senere år, jf f eks Rt 2006 s 1232 *Telenor*. Det kan i forhold til MVA ofte dreie seg om fradragsretten for inngående avgift. Det kan nok da til tider være utfordrende å avvise at den underliggende transaksjon har en forretningsmessig egenverdi. Men Scheel-utvalget synes ikke å ense denne type problemstillinger (jf NOU 2014:13 s 198).

Det er uheldig å blande så krevende – og «evige» - spørsmål som lovfesting av omgåelsesnormen inn i en situasjonsbetenget hastesak om å få redusert selskapsskattesatsen.