

Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi:

Scheelutvalget – en reform av skattesatsstrukturen

I artikkelen vil vi først ta for oss bakgrunnen og hovedtrekkene i Scheelutvalgets innstilling før vi behandler de foreslåtte rentebegrensingsreglene, øvrige tiltak for å **motvirke overskuddsflytting og skatt på eierinntekter i mer detalj.**

Artikkelen er forfattet av:



Advokat
Trine Agathe Lorentzen
Partner i Advokatfirmaet PwC



Advokat
Knut Ekern
Partner i Advokatfirmaet PwC

- om selskapsskattesatsen bør endres
- om de sentrale systemendringene i skattereformen fra 2006 kan opprettholdes om selskapsskatten endres
- mulighetene for flytting av inntekter og fradrag mellom land med sikte på å spare skatt og utrede tiltak
- forskjellen i skattemessig behandling av gjeld og egenkapital
- fritaksmetodens anvendelse ved grensoverskridende aksjeinvesteringer
- om en bør legge større vekt på mindre mobile skattegrunnlag

all grunn til å forvente et forslag om en betydelig reduksjon i selskapsskattesatsen kombinert med en tilsvarende utvidelse av skattegrunnlaget for selskaper og privatpersoner. Utvalget overrasker noe ved at det går så lavt som til 20 % selskapsskattesats og foreslår netto skattelettelse for selskaper på 13,5 mrd. I det provenynøytrale forslaget er det skatte- og avgiftsøkninger som belastes privatpersoner som dekker opp hele reduksjonen i selskapsbeskatningen.

Scheelutvalget leverte 2. desember 2014 sin innstilling om «Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi» (NOU 2014: 13). Utvalget foreslår en norsk selskapsskattesats på 20 % og netto skattelettelse for selskaper på 13,5 mrd. Det foreslås også en vesentlig omlegging av personskatten med netto lettelse i lønnskatten på minst 4,7 mrd. Baksiden av medaljen er at privatpersoner som gruppe må betale det alt vesentlige av gildet i form av skjerpet beskatning av «eierinntekter», oppheving av diverse fradrag og særordninger, innføring av skatt på bankers rentemarginer samt en delvis omlegging av merverdiavgiften.

Del 1 – overordnet oversikt over forslaget

Bakgrunn

Det er et uttalt mål at Norge skal opprettholde et godt skattesystem med høye inntekter til felleskapet. Samtidig er den norske selskapsskattesatsen på 27 % (28 % t.o.m. inntektsåret 2013) i ferd med å bli betydelig høyere enn i andre sammenlignbare land. Scheelutvalgets hovedmandat fra den rødgrønne regjeringen i mars 2013 var bredt og ga utvalget mulighet til å vurdere helheten i det norske skattesystemet. Utvalget ble konkret bedt om å vurdere:

I tilleggsmandatet fra Solberg-regjeringen i november 2013 ble utvalget bedt om å vurdere endringer som gir samlede skattelettelse, samt særskilt vurdere systemet for skattemessige avskrivninger og forholdet til faktisk verdifall.

Som det har vært hevdet i den offentlige debatten, ser også Scheelutvalget følgende hovedutfordringer med det norske skattesystemet:

- relativt høye effektive skattesatser i Norge gir et insentiv til å investere i andre land som har lavere skatt
- gjeld og egenkapital behandles ulikt på selskapets hånd
- en forholdsvis høy formell skattesats gir insentiver for flernasjonale foretak til å flytte overskudd til andre land, f.eks. gjennom å plassere gjeldsrente-fradrag i Norge eller ved å påvirke prising av transaksjoner innen flernasjonale foretak

Scheelutvalget leverte i sin innstilling et provenynøytralt forslag og et forslag med netto skattelettelse på totalt 15 mrd.

Hovedtrekkene i Scheelutvalgets forslag
Gitt mandatet og utviklingen i skattesystemene i andre vesteuropeiske land var det

Oppsummert går utvalgets forslag ut på følgende:

- Redusere selskapsskattesatsen fra 27 % til 20 %
- Beholde tosatsmodellen mellom selskap og person (beholder lik skattesats for selskapsskatt/alminnelig inntekt og progressiv skatt på arbeidsinntekt)
- Likestille beskatning av arbeidsinntekt og eierinntekt på privat hånd
- Omlegging av og økning av toppskatten for personer
- Beholde formuesskatten og likebehandle eiendom, aksjer og øvrige eiendeler
- Skjerpe inn rentebegrensingsreglene ytterligere



LAV SELSKAPSSKATTESATS: Utvalget foreslår 20 % selskapsskattesats og netto skattelettelse for selskaper på 13,5 mrd.

- Endre avskrivningsreglene for bl.a. skip, personbiler og hoteller
- Innføre kildeskatt på renter og på royalty
- Stramme inn hjemmehørendebegrepet for selskaper og endre definisjonen av lavskatteland
- Gjøre flere (i hovedsak ikke nærmere spesifiserte) endringer i gjennomskjæringsregelen
- Endre fritaksmetoden for inntekter fra hybride selskaper og grenseoverskridende aksjeie
- Endre rapporterings- og opplysningsforpliktelser

Reduksjon av selskapsskattesatsen fra 27 % til 20 %

Utvalget mener at det norske skattesystemet i store trekk fungerer godt. Det har vurdert flere alternativer til den gjeldende selskapsskattesatsen, herunder å legge om til en kontantstrømskatt, innføre et fradrag for egenkapitalkostnaden (ACE-modell) eller fjerne fradraget for rentekostnader (CBIT-modell). Konklusjonen er imidlertid at dagens system for å skattelege selskaper bør beholdes.

Reduksjonen i selskapsskattesatsen fra 27 % til 20 % er anslått å gi en skattereduksjon på 17,5 mrd. Samtidig utvides skattegrunnlaget for selskaper med 4 mrd., fordelt på innstramming av rentebegrensingsregelen med anslått effekt 2,5 mrd., mindre gunstige avskrivningsregler med anslått effekt 900 mill. og andre endringer i selskapsskatten som anslås å gi 600 mill. i økning.

Utvalgets forslag om å redusere satsen så lavt som til 20 % må ses i sammenheng med at de norske avskrivningsreglene er noe strengere enn f.eks. reglene i våre naboland Sverige og Danmark.

Endringer i personbeskatningen som følge av redusert selskapsskattesats

Med den vesentlige reduksjonen i selskapsskattesatsen vil det oppstå utfordringer og muligheter for skattetilpasninger ved å omklassifisere personinntekt til selskapsinntekt og ved såkalt «inntektskifting» mellom arbeidsinntekt og eierinntekt. Utvalget har konkludert med at skattesatsen på alminnelig inntekt (nettoinntekten for selskaper og personer) generelt bør være lik og reduseres til 20 %. Dette gir isolert sett en antatt skattelette for personer på hele 75,8 mrd. Hovedgrepene for å dekke opp et slikt proveny-bortfall er et forslag om en ny progressiv skatt på personinntekt som erstatter dagens toppskatt, samt innføring av en særegen eierskatt på 41 % (ev. 37 % ved netto skattelettelser).

Progressiv skatt på personinntekt			
Provenynøytralt forslag		Forslag med netto skattelettelser	
140 000 – 206 000	3 %	140 000 – 219 000	2 %
206 000 – 544 800	6 %	219 000 – 544 800	5 %
544 800 – 885 600	15 %	544 000 –	15 %
885 600 –	18 %		

Eierskatten blir etter forslaget en særskatt på mottatte renteinntekter, aksjeinntekter og tilsvarende inntekter fra deltakerlignede selskaper for privatpersoner. Samlet skattesats for selskap og eier sett i sammenheng vil bli tilnærmet lik maksimal marginal skattesats på arbeidsinntekt. Forslaget om skatt på eierinntekter vil bli nærmere behandlet i Del 2, punktet Skatt på eierinntekter nedenfor.

Skatt på formue og eiendom mv.

Formuesskatt

Utvalget foreslår å beholde formuesskatten, men sørge for en mer ensartet verdsettelse av ulike formuesobjekter uavhengig av om

man eier aksjer, kontanter, fast eiendom eller annet. Det foreslås at alle eiendeler og gjeld skal verdsettes til 80 % av anslått markedsverdi. Bunnfradraget i formuesbeskatningen foreslås økt fra kr 1 000 000 til kr 2 130 000, mens satsen foreslås redusert til 0,8 % (mot dagens 0,85 %).

Provenyet fra formuesskatten anslås å være 14 mrd. i 2015, men ville vært anslagsvis 23 mrd. dersom fast eiendom ble verdsett til markedsverdi i formuesskattegrunnlaget.

Fra 2009 og 2010 ble det innført sjablonmessige verdsettelsesregler som gjelder for primærbolig, sekundærbolig og næringseiendom. Utvalget mener dette er «gode sjablonbaserte verdsettelsessystemer», men ber Finansdepartementet vurdere om presisjonsnivået kan økes ytterligere. For fritidseiendom foreslås det at ligningsverdiene dobles frem til man får på plass et sjablonmessig verdsettelsessystem tilsvarende som for bolig og næringseiendom.

Utvalget anbefaler også å flytte måletidspunktet for ikke-børsnoterte aksjer til 1. januar i ligningsåret (mot dagens 1. januar i inntektsåret) for å slippe unødige kapitalendringer i slutten av et inntektsår.

Det har flere ganger de senere årene vært foreslått unntak i formuesskatten for såkalt «arbeidende kapital» – dvs. for eiendeler som en virksomhet må ha for å kunne skape inntekter. Utvalget fraråder imidlertid innføring av et slikt unntak fra formuesskatten da dette vil forsterke skjevheten i dagens system og skape en rekke praktiske og administrative problemer.

Egen bolig

Utvalget foreslår også en skjerpet beskatning av egen bolig ved at den gunstige ordningen med skattefri utleie av inntil 50 % av markedsverdien av egen bolig oppheves. Til gjengjeld bør det innføres visse sjablonmessige fradrag for leiekostnader. Døren åpnes også for å innføre gevinstbeskatning ved salg av egen bolig, men her fremmer ikke utvalget noe konkret forslag. Den rødgrønne regjeringen foreslo å innføre krav om 20 års eiertid for å oppnå fullt skattefritak ved salg av egen bolig i sitt siste budsjettforslag høsten 2013, men forslaget overlevde ikke regjeringsskiftet.



SKJERPER BOLIGBESKATNING: Utvalget foreslår å oppheve den gunstige ordningen med skattefri utleie av inntil 50 % av markedsverdien av egen bolig.

Eiendomsskatt

Vi hadde forventet at utvalget ville komme med betydelig mer konkrete forslag knyttet til eiendomsskatt, men her overlates jobben i det vesentlige til Finansdepartementet. Utvalget synes å preferere en overgang til statlig eiendomsskatt, men presiserer at dersom den kommunale ordningen videreføres, bør det skje en større samordning av regler og praksis. Videre anbefaler utvalget at det skjer en harmonisering mellom eiendomsskatten og sjablonreglene som er innført for formuesskatten.

Dokumentavgift og arveavgift

Utvalget anbefaler at dokumentavgiften trappes ned og fjernes da dette er en skatt på flytting som kan skape innlåsingeffekter og dermed lavere mobilitet i arbeidsmarkedet.

Samtidig holder utvalget det åpent om arveavgiften bør gjeninnføres. Det pekes på effektivitets- og fordelingshensyn. Hvis arveavgiften skal gjeninnføres, anbefaler utvalget at det konsekvent brukes markedsmessige verdier og at mulighetene for tilpasninger begrenses i størst mulig grad.

Innskjerping av rentebegrensingsregelen
Utvalget foreslår vesentlige endringer i rentebegrensingsregelen. Dette omtaler vi nærmere i Del 2, punktet Rentefradragsbegrensingsregelen nedenfor.

Enkelte endringer i avskrivningsreglene
I tilleggsmandatet fra Solbergregjeringen ble Scheelutvalget bedt om å vurdere de skattemessige avskrivningsreglene for å sikre godt samsvar mellom fradragsreglene og faktisk verdifall. Utvalget vurderer ulike modeller for skattemessige avskrivninger, men konkluderer med at dagens saldoavskrivningssystem bør videreføres med enkelte innstramminger i avskrivningssatsene for visse driftsmidler. Utvalget presiserer også at redusert selskapsskattesats bør prioriteres fremfor lempeligere avskrivningsregler. For øvrig har Solbergregjeringen varslet at det kommer et høringsnotat med forslag til mer gunstige avskrivninger for vindkraftanlegg med virkning for inntektsåret 2015.

Utvalget har foretatt en nærmere gjennomgang av dagens avskrivningssatser, blant annet basert på informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelser. Utvalget erkjenner at informasjonen ikke gir et fullstendig bilde ettersom respondentene f.eks. ikke hadde mulighet til å oppgi «restverdi». Til tross for at informasjonen

om økonomisk verdifall karakteriseres som mangelfull, er utvalgets konklusjon at visse avskrivningssatser sannsynligvis er satt for høyt i forhold til forventet økonomisk verdifall.

Oppsummert går utvalgets forslag om satsendringer ut på følgende:

- Innstramming av avskrivningssats i saldogruppe e (skip mv.) – reduksjon fra dagens 14 % til 10 %
- Reversering av startavskrivning i saldogruppe d (maskiner mv.) – ikke anledning til forhøyet sats på 30 % i ervervs- eller påkostningsåret (ordinær sats på 20 % opprettholdes)
- Personbiler skilles ut i egen saldogruppe med avskrivningssats på 15 %
- Hoteller, bevertningssteder og losjihus flyttes fra saldogruppe h til saldogruppe i – reduksjon fra dagens 4 % til 2 %
- Innstramming i avskrivningssatsen for husdyrbygg i landbruket – reduksjon fra dagens 6 % til 4 %

Utvalget har også vurdert grensen for direkte utgiftsføring som har vært uendret siden skattereformen i 1992. Utvalget fremhever at grensen først og fremst eksisterer av praktiske grunner for å unngå aktivering av en stor mengde mindre driftsmidler. Utvalget kan ikke se at de administrative byrdene ved aktivering og avskrivning er blitt større siden skattereformen i 1992 og foreslår derfor å videreføre grensen for direkte utgiftsføring på kr 15 000.

I tillegg til de foreslåtte endringene ber utvalget departementet om å vurdere avskrivningssatsen for drosjebiler nærmere, samt se på behovet for å heve brukstidskravet for anlegg med forhøyet sats i saldogruppe h fra 20 år til 25–30 år.

Hva gjelder immaterielle eiendeler, mener utvalget at gjeldende avskrivningsregler i hovedsak gir en korrekt skattemessig avskrivningsprofil. Det foreslås derfor ingen endringer i avskrivningsreglene for disse driftsmidlene.

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

Kildeskatt på renter og royalty

Utvalget foreslår innføring av kildeskatt på renter og royalty. Dette omtales nærmere i

Del 2, punktet Kildeskatt på renter, royalty og bareboatleie nedenfor.

Endringer i reglene for beskatning av grenseoverskridende aksjeinntekter

Utvalget foreslår noen praktisk viktige endringer i reglene for beskatning av grenseoverskridende aksjeinntekter, herunder lempninger i fritaksmetoden og fjerning av kildeskatt på aksjeutbytter til normalskatteland.

Porteføljeinvesteringer

Utvalget foreslår å utvide fritaksmetoden til også å gjelde for eierandeler under 10 % i selskaper i normalskatteland utenfor EØS («porteføljeinvesteringer»). I denne forbindelsen foreslås også eiertidskravet på to år opphevet.

På aksjeutbytte som utbetales til utenlandsk aksjonær, skal det etter intern norsk rett svares en kildeskatt på 25 %. Skattesatsen er regelmessig redusert i skatteavtaler og ved kvalifiserende eierskap ned til null kildeskatt i enkelte avtaler. I dag gjelder det også et generelt unntak for utbytte som betales til selskapsaksjonær hjemmehørende i EØS-området (med substanskrav hvis det er tale om lavskatteland i EØS). For personlige aksjonærer i EØS gis det etter søknad skjermingsfradrag. Scheelutvalget mener på prinsipielt grunnlag at kildeskatt på aksjeutbytte er svakt begrunnet og foreslår at den norske kildeskatten på aksjeutbytte generelt oppheves for alle tilfeller



UTVIDER FRITAKSMETODEN: Utvalget foreslår å utvide fritaksmetoden til også å gjelde for eierandeler under 10 % i selskaper i normalskatteland utenfor EØS («porteføljeinvesteringer»).

hvor mottaker er hjemmehørende i et normalskatteland. Utvalget foreslår dermed videreføring av kildeskatt på utbytte som utbetales mottaker hjemmehørende i et lavskatteland.

Hybride instrumenter

For å unngå skattetilpasninger gjennom bruk av fritaksmetoden på hybride instrumenter foreslås det innført en regel som avskjærer bruk av fritaksmetoden dersom utdelende selskap har fått fradrag for overføringen. For øvrig viser utvalget til BEPS¹-prosjektet i OECD², hvor hybride instrumenter er et av aksjonspunktene.

Definisjonen av lavskatteland

Utvalget foreslår også å endre lavskattelanddefinisjonen i fritaksmetoden og reglene om beskatning av deltakere i norskkontrollerte utenlandske selskaper («NOKUS») fra dagens 2/3 av norsk skattenivå til 3/4 av norsk skattenivå. Vurderingen av skattenivå baseres på effektive skattesatser, men basert på nominelle satser for illustrasjonsformål, vil den foreslåtte nedjusteringen av skattesatsen til 20 % innebære at terskelen i praksis blir 15 % i stedet for dagens 18 %. Etter utvalgets syn bør det også vurderes om det skal foretas enkelte andre justeringer i NOKUS-reglene, herunder om salg av aksjer og utbytter fra slike selskaper skal være omfattet av fritaksmetoden, samt om reglene også skal komme til anvendelse på aktiv virksomhetsutøvelse i skatteavtaleland.

Aksjonærmodellen

I henhold til aksjonærmodellen innrømmes personlige aksjonærer såkalt skjerminingsfradrag på aksjer for unngåelse av ekstrabeskatning av beregnet risikofri avkastning av kapital. Aksjonærmodellen foreslås, til forskjell fra tidligere, kun å komme til anvendelse på inntekter fra aksjer i selskaper reelt etablert innenfor EØS.

Lovfestet omgåelsesregel

For å unngå uønskede tilpasninger foreslås det å lovfeste en generell omgåelsesnorm der det blant annet stilles strengere krav til transaksjonenes forretningsmessige egenverdi. Se nærmere om forslaget i Del 2, pkt. 4.3 nedenfor.

Skjerpede rapporteringsforpliktelser

Reglene for opplysningsplikt og informasjonsutveksling foreslås utviklet. Etter utvalgets syn bør skattemyndighetene gis rett til å kreve at skattyter også fremlegger relevant informasjon som foreligger i andre utenlandske selskaper i konsernet, samt at manglende oppfyllelse av plikten kan sanksjoneres med for eksempel tap av fradragsrett. For å lette skattemyndighetenes kontrollarbeid foreslås det også at pliktig innlevering av elektronisk selvangivelse innføres for selskaper. Utvalgets forslag på disse avgrensede punktene må nødvendigvis vurderes i sammenheng i forhold til ny skatteforvaltningslov som er sendt på høring.

Skatt og avgift i finansiell sektor

Scheel-utvalget har i sin utredning sett nærmere på enkelte problemstillinger knyttet til beskatningen av tradisjonell bank- og forsikringsvirksomhet. Utvalget har ikke noen konkrete forslag til endringer av skattereglene for finanssektoren, men utvalget foreslår nærmere utredninger av forsikringssektors rett til skattemessig fradrag for avsetninger til forsikringsfond, samt realisasjonsprinsippet for skattemessig tidfesting av finansielle instrumenter for banker mv.

Scheelutvalget foreslår å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget for finansiell sektor til å omfatte finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag i form av gebyrer, provisjon mv., for eksempel skadeforsikring. I innstillingen er det ikke gitt noen ytterligere foringer på utvidelsen av avgiftsplikten. Da en rekke tjenester er gebyr- eller provisjonsbasert, kan forslaget representere en omfattende sanering av mva-unntakene for finansielle tjenester. Innstillingen reiser på dette punkt flere spørsmål enn den gir svar.

I tillegg foreslås det umiddelbart innført en avgift på nettomargininntekter (netto rentemarginer) fra finansielle tjenester. Forslaget er at merverdien settes lik inntekter minus kostnader.

Del 2 – nærmere om utvalgte emner

Rentefradragsbegrensingsregelen

Dagens regler

Gjeldende regler i skatteloven § 6–41 går i korthet ut på at fradrag for renter til nærstående avskjæres i den grad netto rentekostnader (til eksterne og nærstående) overstiger en fradragsramme på 30 % av skattemessig EBITDA, dvs. skattepliktig

resultat pluss netto rentekostnader og skattemessige avskrivninger. For å anses som nærstående kreves direkte eller indirekte eier- eller kontrollandel på minst 50 %. Hvis ingen enkeltaksjonær har en direkte eller indirekte eierandel på 50 % eller mer, faller selskapet utenfor anvendelsesområdet til den sjablonmessige renteavskjæringsregelen. Eksterne rentekostnader vil i utgangspunktet alltid være fradragsberettigede, men vil fortrenge fradragsretten for renter til nærstående. Renter til en ikke-nærstående part skal anses som interne renter dersom et morselskap eller søsterselskap har stilt sikkerhet for gjelden. Hvis skatteloven § 6–41 ikke er anvendelig, vil rentefradrag etter omstendighetene kunne avskjæres etter armlengdeprinsippet i skatteloven § 13–1.

Nærmere om utvalgets forslag

Scheelutvalget har vurdert alternative modeller for skattemessig behandling av netto rentekostnader. Flertallet i Scheelutvalget foreslår å bygge videre på dagens modell, men foreslår betydelige innstramninger i dagens rentebegrensingsregel. Bakgrunnen for forslaget er ytterligere å motvirke uønsket overskuddsflytting ut av Norge i form av høy belåningsgrad i Norge med rentefradrag her, til land med lavere skattesats hvor den motsvarende renteinntekten beskattes lavere. Grunnlaget for beregning av fradragsrammen foreslås redusert fra dagens skattemessig EBITDA til skattemessig EBIT. Fradragsrammen foreslås endret fra 30 % til 45 %. Reglene får i dag anvendelse fra første krone ved netto rentekostnader på over MNOK 5. Innslagspunktet foreslås redusert til MNOK 1. Etter dagens regler er det kun interne rentekostnader som er gjenstand for avskjæring, men utvalget foreslår at også eksterne rentekostnader skal kunne avskjæres.

Etter dagens regler er det skattemessig EBITDA (resultat før renter, skatt og avskrivninger) som danner grunnlaget for rentebegrensningen. Den uttalte begrunnelsen for utvalgets forslag om i stedet å basere rentefradragsbegrensningen på skattemessig EBIT (resultat etter avskrivninger, men før rentekostnader) er at en rentebegrensning basert på EBITDA ikke skal være nøytral i valget mellom investeringer i driftsmidler med ulike avskrivningssatser. Når fradragsrammen baseres på EBITDA, hevder utvalgets flertall at et selskap med høy avskrivningssats på driftsmidlene får en høyere fradragsramme enn et selskap med driftsmidler med lavere eller ingen

1 Base Erosion and Profit Shifting.

2 OECD; Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling. OECD-kretsen består i dag av 34 land som kjennetegnes ved velutviklet markedsøkonomi og demokrati samt et relativt høyt inntektsnivå.

avskrivning, som dermed kan virke vridende på investeringene. For å motvirke dette foreslår utvalget å basere fradagsrammen på EBIT.

Utvalget omtaler ikke noen særskilte typetilfeller for å underbygge sine påstander. I innstillingen s. 216 er det inntatt et eksempel for å illustrere dagens regel, som inneholder disse forutsetningene:

Resultat før avskrivninger og renter	400
Avskrivninger	-40
Netto eksterne rentekostnader	-130
Netto interne rentekostnader	-30
Resultat etter avskrivninger (Alminnelig inntekt)	200
Nåværende fradagsrammesats	30 %
Foreslått fradagsrammesats	45 %

Basert på disse forutsetningene vil man få disse beregningsresultatene:

Eksempel 1

EBITDA-tilnærming (dagens regler)		EBIT-tilnærming (flertallets forslag)	
Alminnelig inntekt	200	Alminnelig inntekt	200
+avskrivninger	40		
+netto eksterne rentekostnader	130		130
+netto interne rentekostnader	30		30
EBITDA	400	EBIT	360
Fradagsramme	120	Fradagsramme	162
Avskjæring	30		0

I og med at dette er det eneste komplette eksempelet som vises i innstillingen, er det ikke urimelig å legge til grunn at det ikke er benyttet helt andre typetilfeller i utvalgets arbeid med dette. Man nevner for eksempel ikke noe om typetilfeller knyttet til fremførbare underskudd. De øvrige verbalt beskrevne eksemplene gjelder ikke spørsmålet om hvilket resultatgrunnlag som bør benyttes for renteavskjæring. Man kan endre eksempelet og legge til grunn høyere avskrivninger. Dette eksempelet kan illustrere en mer kapitalintensiv virksomhet enn det utvalget har anvendt, med høy kredittverdighet:

Eksempel 2

EBITDA-tilnærming (dagens regler)		EBIT-tilnærming (flertallets forslag)	
Alminnelig inntekt	200	Alminnelig inntekt	200
+avskrivninger	400		
+netto eksterne rentekostnader	400		400
+netto interne rentekostnader	0		0
EBITDA	1000	EBIT	600
Fradagsramme (30 %)	300	Fradagsramme (45 %)	270
Avskjæring	0		130

Innvendinger mot forslaget

Overgang fra EBITDA til EBIT som grunnlag

Flertallets synspunkt om at «Når fradagsrammen baseres på EBITDA, vil selskap med en høy avskrivningssats på driftsmidlene få høyere fradagsramme enn selskap med driftsmidler med lavere eller ingen avskrivning» synes å representere en feilslutning. Fradagsrammen vil generelt være nøytral i forhold til avskrivninger ved anvendelse av EBITDA (med mindre selskapet har underskudd til fremføring). Tvert imot vil utvalgets forslag om overgang til EBIT innebære en forskjell mellom lave og høye avskrivninger, og slik at man isolert sett kommer bedre ut ved å investere i driftsmidler med ingen eller lav avskrivning. På dette punktet synes innstillingen nærmest å være basert på et sirkelresonnement; hvis man legger til grunn at en rentebegrensning basert på EBIT er den «riktige» modellen, så fremstår EBITDA naturligvis som mer gunstig for skattyter jo høyere avskrivninger man har. Et EBIT-grunnlag er ikke av den grunn mer nøytralt. Utvalgsflertallets synspunkter er forsøksvis forklart i innstillingen s. 164 flg., spesielt s. 167–168, hvor flertallet legger grunnlaget for at EBIT prinsipielt sett er riktig modell. I innstillingen pkt. 8.4 konstaterer utvalgsflertallet at EBITDA er et bedre bilde av selskapets gjeldsbetjeningssevne enn EBIT (riktignok med forbeholdet «isolert sett») og at de fleste land med sjablonmessige rentebegrensingsregler har valgt å basere seg på en skattemessig tilnærming til EBITDA. Som indikert er argumentasjonen for øvrig lagt bekrefte opp i forhold til EBIT som riktig modell.

Fradagsrammen

Fradagsrammen foreslås satt til 45 % av EBIT. Det reduserte grunnlaget for beregningen av rentefradraget i form av EBIT vil ikke kompenseres av 15 prosentpoeng økning i fradagsrammen for selskaper med relativt store skattemessige avskrivninger, slik at effekten vil bli mindre rentefradrag/høyere avskjæring etter den foreslåtte endringen. I tråd med utvalgets uttalte begrunnelse vil selskaper med relativt sett mindre skattemessige avskrivninger kunne komme bedre ut, se eksempel 1. Utvalget har nevnt Danmark som et enkeltstående eksempel på bruk av en EBIT-modell, men fradagsrammen der er 80 %. Forslaget vil medføre at det ikke lenger vil være mer fordelaktig å samle gjeld og avskrivbare driftsmidler i samme selskap for på den måten å oppnå en høyere fradagsramme. Det gir på sin side større mulighet til å styre fradagsrammen mellom selskaper ved å yte konsernbidrag.

Terskelbeløpet

Terskelbeløpet foreslås endret fra netto rentekostnader på MNOK 5 til netto rentekostnader på MNOK 1. Utvalget legger overraskende til grunn at dette er tilstrekkelig for å unnta en stor andel selskaper fra regelens virkeområde. I forbindelse med innføringen av någjeldende regel ble det også vurdert et terskelbeløp på MNOK 10. Bakgrunnen for forslaget var at man ønsket å motvirke de uheldige effektene av regelen for eksempel ved at et selskap som går med underskudd, eller har skattemessig underskudd til fremføring fra tidligere år som overstiger årets overskudd, kan komme i en situasjon hvor rentefradagsbegrensningen medfører betalbar skatt til tross for skattemessig underskudd. Den foreslåtte senkningen av terskelbeløpet vil igjen forsterke disse negative effektene av regelen. I andre land er terskelbeløpene (netto rentekostnader) for at renteavskjæring skal inntre som følger: Danmark MDKK 21,3 (reglene gjelder på skattekonsolidert nivå), Finland TEUR 500, Frankrike MEUR 3, Tyskland MEUR 3 (for skattekonsernet), Portugal MEUR 1 og Spania MEUR 1.

Ikke bare interne renter som kan avskjæres – alle renter rammes

Etter dagens regler er det bare de interne rentekostnadene som er gjenstand for avskjæring. De eksterne rentekostnadene påvirker dog fradragssystemet, slik at høy ekstern gjeld kan medføre mindre fradragssystemet. Utvalget foreslår å fjerne begrensningen i avskjæringen til interne rentekostnader, slik at også eksterne rentekostnader kan bli gjenstand for avskjæring. Dette er ordningen f.eks. i Tyskland. Dette representerer naturligvis en betydelig utvidelse av regelens anvendelsesområde.

Asymmetri og dobbeltbeskatning

Asymmetrien mellom skattemessig behandling av renteinntekter og rentekostnader generelt – og omfanget av den potensielle dobbeltbeskatningen – vil øke med forslaget. Utvalget har en summarisk vurdering av om supplerende regler, herunder en sikkerhetsventil, skal innføres, men forkaster dette. Begrunnelsen er at supplerende regler vil gjøre regelverket mer komplisert og krevende for skattyterne å etterleve og for skattemyndighetene å kontrollere. Skattytere som ikke får fradrag for renter på gjeldsvolum som må anses markedsmessig, vil nok betakke seg for denne omtanken. Når også fradragssystemet for renter på markedsmessige lån fra en uavhengig långiver potensielt kan bli avskåret på sjablonmessig grunnlag, også for selskaper som ikke har muligheter til grenseoverskridende overskuddsflytting, er naturligvis behovet både for en sikkerhetsventil og for et realistisk terskelbeløp betydelig økt. Sikkerhetsventiler finnes bl.a. i Finland, Frankrike og Tyskland. Utvalgsflertallets summariske vurderinger av disse spørsmålene gir grunn til å stille spørsmål ved om man fullt ut forstår rekkevidden av egne forslag.

Ett utvalgsmedlem har generelt dissertert på dette punkt og foreslår at dagens sjablonmessige rentebegrensningsregel oppheves slik at armlengdeprinsippet, med de modifikasjoner som måtte bli utfallet av BEPS-prosjektet, legges til grunn.

Det er høyst usikkert om reglene vil bli endret i samsvar med flertallets forslag. OECD publiserte 18.12.2014 et diskusjonsutkast for BEPS action 4 om begrensning i rentefradragene, med frist 6.2.2015 for å avgi kommentarer og med offentlig høring 17.2.2015. Hovedtema er diskusjon av hovedmodell med rentebegrensning på konsernnivå eller sjablonmessig

begrensning på selskapsnivå kombinert med sikkerhetsventil.

Øvrige tiltak for å motvirke overskuddsflytting

Scheelutvalget legger til grunn at forslaget om redusert selskapskattesats vil begrense incentivene for flytting av overskudd til mer gunstige skatteregimer. For å sikre robustheten i ny modell foreslår utvalget likevel en rekke tiltak for å beskytte selskapskattegrunnlaget, herunder innføring av kildeskatt på renter og royalty, i tillegg til de betydelige innstrammningene av rentebegrensningsregelen som vi har omtalt ovenfor.

Sentralt i mandatet for utvalget står ønsket om å finne frem til tiltak som kan beskytte det norske selskapskattegrunnlaget og motvirke flytting av overskudd spesielt til lavskatteland. Utvalget legger til grunn at armlengdeprinsippet også i fremtiden bør være rettesnoren for å fastsette riktig skattepliktig inntekt for norske selskaper. Utvalget mener naturlig nok at Norge bør følge opp anbefalingene fra OECDs pågående BEPS-prosjekt, som ventes høsten 2015, men foreslår å innføre særskilte tiltak som skal motvirke flytting av overskudd til utlandet uten å avvende BEPS-anbefalingene.

Kildeskatt på renter, royalty og bareboatleie

Scheelutvalget legger til grunn at det foregår flytting av overskudd ut av Norge gjennom kunstig høye betalinger av royalty, leiebetalinger for industrielt, kommersielt og vitenskapelig utstyr (spesielt bareboatleie av skip og rigger) og renter. Etter skatteloven kan et utenlandsk selskap som er kreditor for slike betalinger, bare skattlegges i Norge hvis inntekten er knyttet til virksomhet som drives her i landet. Utvalget foreslår at det innføres internrettslig hjemmel om norsk kildebekskatning av slike betalinger fra norsk debitor til utenlandsk kreditor. Etter utvalgets forslag skal kildeskattene gjelde generelt og dermed uavhengig av om betalingene skjer til en nærstående part. Hva gjelder renter, kommer dette som et tiltak i tillegg til forslag om betydelig skjerpelse i rentefradragbegrensningen, og etter forslaget skal kildeskatt svares selv om norsk debitors fradragssystemet for rentekostnaden er begrenset av rentebegrensningsreglene. Utvalget har forkastet en alternativ løsning med begrensninger i fradrag for royalty, men ber departementet vurdere regler som begrenser fradraget for bareboatleie av fartøyer og rigger.

Kildeskatt på bareboatleie forutsetter ifølge utvalget at slike inntekter unntas fra rederriskatteordningen slik at EØS-stridig forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske mottagere unngås. Når det gjelder kildeskatt på leiebetalinger knyttet til fysiske driftsmidler, foreslår utvalget at definisjonen i FNs mønsteravtaleartikkel 12 (3) skal legges til grunn, også når royalty omfatter vederlag for bruk av industrielt, kommersielt og vitenskapelig utstyr («industrial, commercial or scientific equipment»), f.eks. utleie av containere. Da denne definisjonen også inngikk i OECDs mønsteravtale av 1977 har Norge en del skatteavtaler som har en slik definisjon av royalty, og som dermed vil gi effektiv norsk beskatning ved innføring av internrettslig beskatningshjemmel. I OECDs mønsteravtale ble dette forlatt i 1992. Brutto kildeskatt ble på generelt grunnlag ansett å lede til overbeskatning i forhold til de moderate fortjenestemargine i leasingarrangementer, slik at det i norske skatteavtaler som er basert på mønsteravtalen av 1992, kreves fast driftssted for norsk beskatning av netto inntekt knyttet til leie av fysisk utstyr. Utvalget foreslår en noe redusert skattesats, se under, men de prinsipielle betraktningene knyttet til omleggingen av skatteavtalepolitikken på dette området er begrensede. Utvalget viser i stedet til «at norske skattemyndigheter har erfart at skattegrunnlaget belastes store kostnader knyttet til leie av båter, maskiner og utstyr», spesielt innenfor oljesektoren.

Blant Norges ca. 90 skatteavtaler med andre stater vil det ligge begrensninger i adgangen til å legge kildeskatt på royalty- og rentebetalinger ut fra Norge, som vil begrense rekkevidden av forslaget. Reformhandlingen av avtalene for å implementere en slik vesentlig endring i norsk skatteavtalepolitikk vil være en tidkrevende prosess. I appendiks 7.1 i innstillingen har utvalget inntatt en oversikt over kildeskattesatser for renter og royalty i Norges skatteavtaler. Som utvalget selv peker på er det relativt enkelt å unngå kildeskatt ved å legge betalingsmottaker i en skatteavtalestat hvor Norge ikke har rett til å legge kildeskatt, selv om BEPS-prosjektet kan inneholde anbefalinger som i større eller mindre grad kan motvirke dette.

I tillegg peker utvalget på at EØS-avtalen kan sette begrensninger som følge av at kildeskatt, i motsetning til norsk skatt på alminnelig inntekt, er en skatt på bruttoinntekter og ikke tar hensyn til mottakeres



FLYTTER OVERSKUDD: Scheelutvalget legger til grunn at det foregår flytting av overskudd ut av Norge gjennom kunstig høye betalinger av royalti, leiebetalinger for industrielt, kommersielt og vitenskapelig utstyr (spesielt bareboatleie av skip og rigger) og renter.

relaterte kostnader. Det fremgår ikke eksplisitt av utvalgets vurderinger hvor høy kildeskattesatsen for renter eventuelt bør være, men generelt argumenteres det for kildeskattesatser lik selskapskattesatsen for at insentivet til å øke renten eller royaltyen skal forsvinne (i tilfeller hvor skatteavtalen ikke reduserer satsen). For royalti og leiebetalinger for fysisk utstyr, herunder bareboatleie, foreslås det en kildeskattesats på 15 %, dvs. 3/4 av den foreslåtte selskapskattesatsen på 20 % for å ta hensyn til at det er tale om en bruttoskatt uten fradrag for faktiske kostnader. Størrelsen på den sjablonmessige kompensasjonen for faktiske kostnader er ikke nærmere diskutert i innstillingen.

Gjennomskjæringsregelen

Som kjent har vi en ulovfestet omgåelsesregel i norsk skatterett, som består av en toleddet test i form av et grunnvilkår og en totalvurdering. Scheelutvalget mener denne gjennom lovregulering bør strammes inn slik at terskelen for gjennomskjæring senkes. Utvalget synes å legge til grunn tre områder hvor regelen bør endres:

1. Skattefordeler i utlandet bør ikke anses som en relevant forretningsmessig virkning (sml. Rt. 2002 s. 456 Hydro Canada).
2. I vurderingen av grunnvilkåret, som går ut på om det hovedsakelige formålet med disposisjonen har vært å spare skatt, bør man ikke i mindre grad legge til grunn skattyters subjektive forhold. Det fremstår som uklart i hvor stor grad utvalget mener gjeldende rett skal korrigeres på dette punktet. Det er i tillegg usikkert om utvalget mener at skattyters formål fortsatt skal inngå som en faktor i den totalvurderingen som også skal foretas etter gjeldende rett.
3. For å unngå uønskede tilpasninger foreslås det også at det stilles strengere krav til transaksjonenes forretningsmessige egenverdi. Hvor grensen skal gå, f.eks. om det er tilstrekkelig for gjennomskjæring at skatteeffekten er like stor som de forretningsmessige effektene, kan vi ikke se at utvalget har uttalt seg om.

Utvalget mener man gjennom lovforarbeidene nærmere kan «forsøke å spesifisere og eksemplifisere hva som bør omfattes av regelen og hva som skal anses som akseptabel skatteplanlegging».

Etter vår mening er utvalgets vurderinger så løst utformet at spørsmålet om lovfestede endringer i omgåelsesregelen ikke kan anses utredet. Det er også uklarthet knyttet til utvalgets forutsetninger. F.eks. kan utvalget på s. 197 første spalte forstås slik at Norge i forhold til EØS-avtalen kan praktisere en strengere omgåelsesregel enn det som følger av EØS-retten. I EU-domstolens praksis er det fastslått at et formål om å forebygge skatteomgåelse ikke er tilstrekkelig til å rettferdiggjøre en restriksjon, typisk å nekte fradrag for markedsmessige rentekostnader som er svart til et konsernselskap hjemmehørende i en annen EØS-stat ved bruk av omgåelsesregler. Restriksjoner i de fire friheter av hensyn til å beskytte statens eget skattefundament har blitt avvist av EU-domstolen en rekke ganger. EØS-reglene, spesielt forholdet til etableringsretten, vil dermed

sette grenser også for Norges mulighet til å anvende en gjennomskjæringsregel på konserninterne transaksjoner innen EØS-området. Hver EØS-stat kan dermed ikke etter eget forgodtbefinnende sette grenser for hva slags transaksjoner som skattemessig skal aksepteres, det ville uthullet de fire friheter. Omgåelsesregler må oppfylle de relativt strenge kriteriene som følger av EØS-retten. Begrensninger må ellers gis gjennom ikke-diskriminerende generelle regler, f.eks. rentebegrensingsregler som Norge og en rekke andre EØS-land har innført.

Etter vårt syn må utvalgets innstilling anses som en oppfordring til Finansdepartementet om å foreta en nærmere vurdering av hensiktsmessigheten av den ulovfestede gjennomskjæringsregelen.

Andre foreslåtte tiltak for å motvirke overskuddsflytting

Når det gjelder beskatning av utenlandske foretaks virksomhet i Norge, mener utvalget at internhjemmelen i skatteloven § 2–3 første ledd b) bør vurderes nærmere i forhold til den digitale økonomien, og hvilket tilknytningskrav som der kan være hensiktsmessig. For øvrig er forskjellige spørsmål knyttet til skatteavtalenes definisjon av fast driftssted og praktiseringen av denne en del av OECDs BEPS-prosjekt. Utvalget mener at vurderingen av den internrettslige hjemmelen for beskatning av utenlandske foretak bør utstå til BEPS-prosjektet er avsluttet.

Hva gjelder alminnelig skatteplikt etter skatteloven § 2–2, foreslås det innført en regel om at norskregistrerte selskaper alltid skal være ansett skattemessig hjemmehørende i Norge etter norsk intern rett. Mulige endringer av hjemmelen for begrenset skatteplikt i skatteloven § 2–3 foreslås knyttet opp mot OECDs BEPS-prosjekt.

Skatt på eierinntekter

Forslaget om innføring av lavere selskapskattesats vil redusere den samlede beskatningen på såkalte «eierinntekter» (aksjeutbytte, utdelinger fra deltakerlignede selskaper og gevinst/tap ved realisasjon av aksjer eller andeler i deltakerlignede selskaper utover skjermingsfradraget). Som følge av dette vil det isolert sett være mer lønnsomt å omdanne arbeidsinntekt til eierinntekt. Utvalget omtaler dette som «inntektsskiftning» og illustrerer dette ved et eksempel som er tatt inn i tabellen nedenfor (NOU 2014:13 s. 269, Boks 11.2.).

Forutsetningene er en skattesats på 20 % for selskapskatt og eierinntekter. Satsstrukturen som er benyttet for lønnsbeskatningen er som med 2014-regler. Eksemplet er forenklet ved at det ikke tar hensyn til ev. skjermingsfradrag, arbeidsgiveravgift beregnes med 14,1 % og eieren betaler marginalskatt på lønnsutbetalingene fra første krone.

	Utbetalt som utbytte	Utbetalt som lønn
Beløp som utbetales før skatt	1 000	1 000
Skatt i selskap	200	124
Personskatt	160	413
Samlet skatt	360	537
Inntekt etter skatt for eier	640	463

Marginalskatt på lønn inkludert arbeidsgiveravgift utgjør 53,7 %, mens totalbeskatningen av eierinntekten bare utgjør 36 % i utvalgets eksempel.

Utvalget mener at den store forskjellen i marginalskattesats mellom lønn og eierinntekt kan reduseres enten ved å øke skatleggingen av eierinntekt eller ved å redusere skatleggingen av lønn. Med henvisning til at lavere skatt på lønn vil medføre betydelige skattelettelser, samt utfordringer med å ivareta om lag den samme fordelingsprofilen i lønnsbeskatningen, konkluderer utvalget med at forskjellen i total skatlegging bør gjennomføres som en økning av skatt på eierinntekter.

Utvalget erkjenner i noen grad at økt skatt på eierinntekter vil ha visse ulemper som økt risiko for ulovlig omgåelse gjennom privat konsum i selskaper og økt motiv for å flytte ut av Norge. Utvalget mener imidlertid at det er et viktigere hensyn å motvirke inntektsskiftning og mer effektivt å redusere selskapskattesatsen for å stimulere til investeringer i Norge.

Nærmere om forslaget

Skattesats 41 %

Utvalget har lagt til grunn at dagens aksjonær- og deltakermodell med fradrag for skjerming beholdes og at skatten på eierinntekt bør settes så høyt at motivet for inntektsskiftning fjernes. Med dette mener utvalget at den samlede skatten på eierinntekter (inkludert selskapskatt) bør tilsvare marginalskatt på lønn (inkludert arbeidsgiveravgift). Etter forslaget skal dette gjelde generelt, dvs. både for aksjonærer

som kontrollerer et aksjeselskap og for småaksjonærer i børsnoterte selskaper.

Den enkleste og beste måten å løse dette på er ifølge utvalget å innføre eierinntekt som eget skattegrunnlag. Det foreslås at satsen settes til 41 % (37 % i alternativet som gir netto skattelettelser).

Symmetrihensyn

Av symmetrihensyn ønsker utvalget å godtgjøre skatteverdien av negativ eierinntekt slik at skattyter skal ha større sikkerhet for at posisjonen effektivt godtgjøres. Foruten at tap omfattes, antar vi at personlig aksjonærs eierkostnader generelt vil være fradagsberettiget i eierinntekten som skattegrunnlag. Det foreslås at netto negativ eierinntekt bør utløse et skattefradrag tilsvarende skattesatsen multiplisert med eierinntekten, og at skattefradraget (kreditfradraget) bør kunne føres mot andre inntektsskatter for personer.

Ved å skille ut eierinntekter som eget grunnlag opphører i utgangspunktet samordningen mellom positive eierinntekter og annen negativ alminnelig inntekt. Utvalget mener det er mange måter samordningen kan gjenopprettes på og ber Finansdepartementet vurdere hvilken samordningsløsning som er best egnet.

Allerede opptjent overskudd

Når det gjelder inntekter som allerede er opptjent i aksjeselskaper, uttaler utvalget at det bør innføres en overgangsregel hvor utbytte som utdeles i året endringen innføres og som stammer fra tidligere års overskudd, bør skatlegges med en lavere sats enn den nye satsen for beskatning av eierinntekter. Utvalget avviser imidlertid videre overgangsordning for å unngå at tidligere opptjent overskudd ikke rammes av den nye satsen for eierinntekt. Utvalget viser også til at noen aksjonærer kan motvirke den uheldige effekten ved å ta ut akkumulert overskudd som utbytte før satsendringen gjennomføres og deretter skyte kapitalen inn i selskapet igjen som aksjekapital. Det uttales eksplisitt at slike tilpasninger må anses som lojale tilpasninger til nye skatteregler og redusere behovet for omfattende overgangsregler. Utvalget har imidlertid bedt Finansdepartementet om å utrede hvordan tilbakebetalingen av innbetalt kapital skal håndteres i praksis.

Utvalget foreslår ikke særskilte overgangsregler for gevinster og tap på aksjer og andeler, men mener at dette i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til i forslaget om over-

gangsregel for uttak av akkumulert utbytte.

Investors tilpasning vil måtte skje i form av tilbakebetaling av innbetalt kapital (som øker latent gevinst som senere skattlegges med opp mot 41 %) eller ved å realisere gevinster med 27 % skatt med tilhørende reduksjon i potensielt reinvestert beløp.

Lån fra og til personlig aksjonær

Utvalget foreslår at dagens regler om ekstrabeskatning av renter på lån fra personlig skattyter til selskap bør videreføres slik at renteinntekter fra selskapet skattlegges på samme måte som eierinntekter med en skattesats på 41 %.

Utvalget har også et vidtrekkende forslag om at det gis regler om at lån fra selskapet til personlige aksjonærer eller deres nærstående skal behandles skattemessig som utbytte. Dette for å fjerne tilpasningsmulighetene som ligger i at aksjonærene får tilgang til selskapets midler via lån uten at det utløser beskatning på aksjonærens hånd.

Innvendinger mot forslaget

Dissens i utvalget

Utvalgets mindretall – ett medlem – er enig i at man må ha skatteregler som motvirker inntektsskiftning mellom arbeidsinntekter og eierinntekter, men mener at skatten på eierinntekter bør være lavere enn det flertallet foreslår. I den forbindelse vises det til at mange personlige aksjonærer ikke vil være i en posisjon der inntektsskiftning er aktuelt, f.eks. fordi de ikke arbeider i det selskapet der de er aksjonær. Det vises også til at en skattesats på eierinntekter som tilsvarer marginalsattesatsen for lønn inklusiv arbeidsgiveravgift, vil medføre en skatteskjerpning for mange personlige aksjonærer da marginalsattesatsen på lønnsinntekt er progressiv. Mindretallet mener at samlet skatt på eierinntekt kan holdes på samme nivå som i 2013, det vil si ca. 48,2 %. Provenytapet foreslås dekket inn gjennom en høyere skattesats (22 %) enn det utvalgets flertall har foreslått (20 %).

Vår hovedinnvending mot forslaget

Etter vårt syn mener vi utvalget går altfor langt i sitt forslag om 41 % beskatning av eierinntekter. Forslaget er, som mindretallet er inne på, lite treffsikkert og rammer langt flere og langt hardere enn de aksjonærene/eierne som er i posisjon til å kunne «velge» inntektsskiftning. Det har også

vært anført at forslaget innebærer en diskriminering av norske privatpersoners investeringer.

Svært mange aksjonærer er ikke ansatt eller aktive i virksomheten, langt fra alle er i posisjon til å betale øverste marginalsattesats og ikke alle har 14,1 % arbeidsgiveravgift. Hvis eierskapet (investeringen) er finansiert ved gjeld, vil skattyter kun få 20 % effekt av rentekostnadene, mens beskatningen av inntekten skal være 41 %.

Utvalgets forslag synes i stor grad å være basert på aksjeselskaper/virksomheter med en eller få aksjonærer/deltakere og hvor eierne også er aktive i virksomheten. Utvalget nevner f.eks. ikke aksjonærer som har sparemidler i verdipapirfond og børsnoterte selskaper og sier heller ingenting om det bør innføres et eierprosentkrav.

Etter utvalgets forslag skal avkastning på obligasjoner og renter beskattes med 20 %, mens avkastning på aksjer i det samme selskapet skal beskattes med 41 %. Den voldsomme asymmetrien som utvalgflertallet legger opp til for privatpersoners finansinvesteringer (eierinntekter kontra andre finansinntekter) representerer en betydelig svakhet ved innstillingen.

Dette kan illustreres med et enkelt eksempel:

	Skatt på obligasjoner	Skatt aksjeinntekt
Beløp som utbetales før skatt	1 000	1 000
Kapitalinntekt/skatt i selskap	200	200
Eierskatt (800 x 41 %)		328
Total skatt	200	528

Det er etter vårt syn vanskelig å se en begrunnelse for at småspareres investeringer i verdipapirfond og børsnoterte selskaper skal beskattes vesentlig høyere enn annen kapitalavkastning.

Avsluttende bemerkninger

Reaksjonene i næringslivet og blant finanspolitikere har stort sett vært positive til det grunnleggende prinsippet om å redusere selskapsskattesatsen. Når det gjelder de nærmere detaljene, er det spesielt den særegne «eierskatten» som har vært kritisert. Først og fremst fordi den hevdes å bidra til diskriminering av norske privat-

personers investeringer og at den ikke er nøytral da for eksempel inntekter på obligasjoner etter forslaget skal beskattes vesentlig lavere. Utvalgflertallet synes ikke å se for seg risikokapital fra norske privatpersoner som noen bidragsyter av betydning. Som nevnt foreslås det opphevelse av kildeskatten for utenlandske aksjonærer hjemmehørende i normalskatteland. Utvalgets forslag representerer en svært vidtrekkende residensbasert beskatning. Selv om de som i offentlige debatt tar utgangspunkt i en kildebaseret tilnærming ikke generelt kan forutsette at utenlandske privatpersoner betaler tilnærmet null skatt i hjemlandet, er det grunn til å anta at utvalgflertallets forslag om beskatning av eierinntekter også politisk blir omstridt.

Formuesskatt, boligskatt og fradragsordninger for privatpersoner har også fått sin del av omtalen og kritikken, men ikke alltid langs de prinsipielle linjene.

Vi forventer en relativt omfattende lovbeholdsprosess i Finansdepartementet før et konkret lovforslag blir fremmet for Stortinget. At Scheelutvalgets konkrete forslag vil bli videreført fullt ut er det neppe noen som forventer. NOU 2014: 13 ble sendt på høring 5. januar 2015 med høringsfrist 5. april 2015.

Et alternativ til å sende NOU'en direkte på høring ville være at Finansdepartementet utredet og bearbeidet forslaget fra Scheelutvalget nærmere og kom med mer konkrete lovforslag før høringsrunden ble igangsatt. Jobben for høringsinstansene blir betydelig mer omfattende hvis «alt» må kommenteres. Scheelutvalget åpner f.eks. døren på gløtt for å gjeninnføre arveavgiften, fremmer et relativt vagt forslag om å innføre en lovfestet gjennomskjæringsbestemmelse og ber Finansdepartementet utrede en rekke spørsmål nærmere. Innstillingen fremstår dermed etter vårt syn noe uferdig på flere punkter og dette innebærer nødvendigvis at det gjenstår et betydelig lovforarbeid før endelige regler kan fremmes og vedtas.

Ettersom innstillingen etterlater svært mange ubesvarte spørsmål, åpne problemstillinger og anmodninger om videre utredninger av Finansdepartementet, er det vanskelig å se for seg en ikrafttredelse av en skattereform før i 2017. Hvis endringer skulle komme stykkevis og delt, f.eks. innstramminger i rentebegrensningen eller kildeskatt på renter og royalty som isolerte lovforslag, vil vi ikke bli overrasket.