



Valget mellom ACE og CBIT som skattesystem

En vurdering av ACE og CBIT systemene i en norsk sammenheng

Haakon Sebastian Nærø og Runar Synnes Humlung

Veileder: Guttorm Schjelderup

Masterutredning i Finansiell Økonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Masteroppgaven er skrevet som en avslutning på masterstudiet i økonomi og administrasjon med hovedprofil i Finansiell økonomi ved Norges Handelshøyskole. Oppgaven er skrevet våren 2020 med stipend fra Norsk senter for skatteforskning (NoCeT).

Internasjonalt pågår det jevnlig en debatt om hvordan land bør utforme sine skattesystemer for å redusere favoriseringen av gjeld framfor egenkapital som finansieringskilde, samt utforme et robust skattesystem som minimerer skattemessige vridninger. Ettersom dette er et tema som også berører Norge, er det hensiktsmessig å undersøke hvordan man kan løse disse utfordringene. Gjennom faget “Personlig Økonomi” har vi fått stor interesse for skatt og har blitt motivert til å gi et bidrag til denne debatten ved å undersøke skattesystemene ACE og CBIT innenfor en norsk kontekst.

I løpet av vårt arbeid med oppgaven har vi fått dypere forståelse av skattesystemene ACE og CBIT. Vi har også lært mye om hvordan skatter og avgifter kan forårsake vridninger i aktørers økonomiske beslutninger, samt fått god innsikt i sentrale aspekter ved det norske skattesystemet. Arbeidet har vært både spennende og givende, og vi håper at oppgaven lykkes i å fange leserens interesse.

Videre ønsker vi å rette en særskilt takk til vår veileder, Guttorm Schjelderup, for god veiledning og tilbakemelding. Helt til slutt vil vi også takke alle forelesere og medstudenter som har bidratt til en trivelig og lærerik tid på NHH.

Sammendrag

Denne masteroppgaven har til hensikt å vurdere skattesystemene ACE og CBIT innenfor rammene av det norske skatteregimet, samt å drøfte hvilket av de to systemene som er best egnet til å innføres i Norge ved en eventuell fremtidig skattereform.

Oppgaven tar først for seg det norske skattesystemet og dets sentrale aspekter. Videre undersøkes bedriftsbeskatningen, hvor vi finner at selskapsskatten fører til vridninger i bedrifters investeringsbeslutninger siden kostnader ved gjeldsfinansiering er skattemessig fradragsberettiget, mens det samme ikke gjelder for egenkapital. Som alternativer til dagens skattesystem undersøker vi de to skattemodellene Comprehensive Business Income Tax (CBIT) og Allowance for Corporate Equity (ACE).

Vi finner at CBIT-modellen likebehandler gjeld og egenkapital ved å avskaffe bedrifters fradrag for gjeldsrenter. CBIT er best egnet for land med høye skattesatser, og en stor multinasjonal sektor, da modellen effektivt motvirker overskuddsflytting ved at den muliggjør en reduksjon av selskapsskatten. At rentefradraget fjernes, vil imidlertid øke bedriftenes kapitalkostnad og dermed redusere investeringer. Integrasjonen med personbeskatningen vil også bli krevende ettersom modellen kan bryte likebehandlingen av gjeld og egenkapital, tilrettelegge for skattearbitrasje eller medføre en reduksjon i skatteproveny, når man også tar hensyn til personbeskatningen.

ACE-systemet likestiller egenkapital og gjeld ved å gi bedrifter et fradrag for egenkapitalen i selskapet, noe som vil redusere kapitalkostnaden til selskaper og dermed øke investeringer. Systemet er også nøytralt i henhold til inflasjon og valg av avskrivningssatser. En utfordring er imidlertid at ACE må finansieres med en økning i skatter og avgifter. Systemet vil også skape insentiver til skatteplanlegging for å utnytte ACE-fradraget. Videre vil det trolig måtte tildeles et skattetillegg til personlige investorer for å hindre innlåsning av kapital. Dette vil være administrativt krevende, men vil også dempe systemets finansieringsbehov.

Ettersom finansieringsbehovet til ACE kan begrenses på kort sikt ved å kun gi fradrag for ny egenkapital, samt at økt eiendomsskatt og merverdiavgift kan bidra til å finansiere systemet på lang sikt, ser det ut som at Norge kan høste betydelige fordeler av et ACE-system. På bakgrunn av det anbefaler vi ACE fremfor CBIT som fremtidig skattesystem for Norge, gitt

at det også tildeles et skattetillegg på personlig hand for å sikre god integrasjon med personbeskatningen.

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | INNLEDNING | 8 |
| 1.1 | BAKGRUNN | 8 |
| 1.2 | FORMÅL | 9 |
| 1.3 | PROBLEMSTILLING | 9 |
| 1.4 | STRUKTUR OG OPPBYGNING | 9 |
| 2. | SKATTESYSTEMER | 11 |
| 2.1 | GENERELT OM SKATTESYSTEMER | 11 |
| 2.2 | DET NORSKE SKATTESYSTEMET | 13 |
| 2.2.1 | <i>Generelt</i> | <i>13</i> |
| 2.2.2 | <i>Skattereformene i Norge</i> | <i>13</i> |
| 2.2.3 | <i>Nærmere om person- og selskapskatten</i> | <i>15</i> |
| 2.2.4 | <i>Norges skattenivå sammenlignet med OECD</i> | <i>17</i> |
| 3. | BEDRIFTENS INVESTERINGSTILPASNING | 19 |
| 3.1 | INVESTERINGSTILPASNING I FRAVÆR AV SKATT | 19 |
| 3.2 | INVESTERINGSTILPASNING MED SKATT | 20 |
| 3.3 | INVESTERINGSTILPASNING MED SKATT OG VALG MELLOM GJELD OG EGENKAPITAL | 22 |
| 3.4 | SKJERMINGSFRADRAK PÅ EIERSKATT I NORGE | 25 |
| 3.5 | TRENDER I INTERNASJONAL BESKATNING | 26 |
| 3.6 | MODIGLIANI OG MILLER | 29 |
| 3.7 | LIKESTILLING AV GJELD OG EGENKAPITAL | 32 |
| 4. | CBIT-MODELLEN | 34 |
| 4.1 | GENERELT OM CBIT-MODELLEN | 34 |
| 4.2 | FORDELER MED CBIT-MODELLEN | 35 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.2.1 | <i>Likestilling av gjeld og egenkapital</i> | 35 |
| 4.2.2 | <i>Påvirkning på inntekter fra selskapsskatten</i> | 36 |
| 4.2.3 | <i>Påvirkning på atferden til multinasjonale selskaper</i> | 36 |
| 4.2.4 | <i>CBIT-systemet i en internasjonal sammenheng</i> | 37 |
| 4.3 | UTFORDRINGER MED EN CBIT-MODELL..... | 38 |
| 4.3.1 | <i>Beskatning av finansiell sektor</i> | 38 |
| 4.3.2 | <i>Påvirkning på investeringsatferd</i> | 38 |
| 4.4 | SÆRNORSKE UTFORDRINGER MED IMPLEMENTERING AV CBIT..... | 39 |
| 4.5 | SVERIGES FORSLAG TIL CBIT-SYSTEM..... | 41 |
| 5. | ACE-MODELLEN | 44 |
| 5.1 | GENERELT OM ACE-MODELLEN..... | 44 |
| 5.2 | SKATTEFRADRAG UNDER ACE..... | 44 |
| 5.3 | ACE-GRUNNLAGET OG ACE-FRADRAG | 47 |
| 5.4 | FORDELER MED ACE-MODELLEN..... | 48 |
| 5.4.1 | <i>ACE-fradraget under inflasjon</i> | 49 |
| 5.4.2 | <i>Skattemessig likebehandling av gjeld og egenkapital</i> | 49 |
| 5.4.3 | <i>Påvirkning på investeringsatferd</i> | 49 |
| 5.5 | UTFORDRINGER MED ACE | 50 |
| 5.5.1 | <i>Finansiering av ACE</i> | 50 |
| 5.5.2 | <i>Påvirkning på atferden til multinasjonale selskaper</i> | 51 |
| 5.6 | ERFARINGER FRA ITALIA OG BELGIA..... | 53 |
| 5.6.1 | <i>Bakgrunnen for implementeringen i Italia og Belgia</i> | 53 |
| 5.6.2 | <i>Erfaringer fra Belgia</i> | 54 |
| 5.6.3 | <i>Erfaringer fra Italia</i> | 56 |

| | | |
|-------|--|-----------|
| 5.7 | SÆRNORSKE UTFORDRINGER VED IMPLEMENTERING AV ACE | 58 |
| 5.7.1 | <i>Integrasjon med personbeskatningen</i> | 58 |
| 5.7.2 | <i>Administrative utfordringer</i> | 60 |
| 6. | SAMMENLIGNING AV ACE- OG CBIT SKATTEREGIMER | 61 |
| 7. | KONKLUSJON OG ANBEFALINGER..... | 64 |
| 8. | SVAKHETER, MANGLER OG FORSLAG TIL FREMTIDIG FORSKNING | 66 |
| | LITTERATURLISTE | 67 |

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Som følge av tettere integrerte markeder og multinasjonale selskapers økte betydning for verdensøkonomien har skattegrunnlagene de siste tiårene blitt mer mobile. Dette har igjen ført til at mange land har senket selskapsskatten betydelig for å unngå at skattegrunnlagene flyttes utenlands, samt for å tiltrekke seg realinvesteringer fra multinasjonale selskaper. Denne skattekonkurransen har fornyet interessen for alternative måter å utforme selskapsskatten på.

Skattesystemene ACE (Allowance for Corporate Equity) og CBIT (Comprehensive Business Income Tax) er to alternativer til dagens selskapsskatt som har blitt viet mye oppmerksomhet i den internasjonale skattelitteraturen de siste årene. Både Italia og Belgia har innført varianter av et ACE-system i deres bedriftsbeskatning, mens det svenske skatteutvalget la frem et forslag til en modifisert CBIT-modell i sin rapport i 2014. Norge har heller ikke vært upåvirket av den internasjonale skattekonkurransen og har, etter anbefaling av Scheel-utvalget, så langt senket sin selskapsskattesats fra 27 % i 2013 til 22% i 2019 (utvalget anbefalte at selskapsskatten bør senkes til 20 %) for å gjøre landet mer attraktivt som internasjonal investeringslokasjon i forhold til naboland. Til tross for reduksjonen i selskapsskattesatsen anbefaler kapitaltilgangsutvalget at det bør vurderes endringer i skattesystemet for i større grad å likebehandle gjeld og egenkapital i selskapsskatten (NOU 2018: 5, 2018).

1.2 Formål

I Norge pågår det jevnlig en debatt om hvordan landet kan sørge for et robust og velfungerende skattesystem som vil stå seg over tid. I en verden der økende grad av globalisering og frihandel har ført til tettere integrerte markeder, har også skattegrunnlagene i land blitt mer mobile over tid. Dette har igjen ført til at mange land har senket sine selskapsskatter betydelig for å unngå at skattegrunnlagene flyttes utenlands, samt for å trekke til seg investeringer innenlands fra multinasjonale foretak. Oppgaven vil bidra til debatten om ACE eller CBIT kan anbefales å implementere i Norge..

1.3 Problemstilling

Problemstillingen i denne masteroppgaven er: *“Hvilket av skattesystemene, ACE eller CBIT er best egnet til implementering i Norge?”*

For å besvare spørsmålet vil vi først undersøke hvordan selskapsskatten i Norge påvirker bedrifters valg mellom egenkapital og gjeld som finansieringskilde. Deretter tar vi et dypdykk i skattesystemene ACE og CBIT, som ofte fremheves i den internasjonale skattelitteraturen som alternativer til dagens selskapsskattesystem. Hovedfokuset vil være modellenes fordeler og ulemper knyttet til implementering i Norge, samt hvordan de håndterer integrasjonen mellom person- og bedriftsbeskatningen. Vi vektlegger erfaringene til Belgia og Italia med et ACE-system, og Sveriges forslag til CBIT-modell vil også bli gjennomgått for å få en bedre forståelse av hvordan systemene fungerer i praksis og hvordan andre land vurderer de to skattemodellene.

1.4 Struktur og oppbygning

Totalt består oppgaven av åtte kapitler. Dette er en del av kapittel 1 Innledning, som tar for seg bakgrunnen for og formålet med oppgaven samt problemstillingen som analysen er ment å besvare. Kapittel 2 gir en oversikt over det norske skattesystemet i dag og forklarer hvordan skattereformene fra 1992 og 2006 la grunnlaget for gjeldende skatteregime. I Kapittel 3 analyseres det hvordan skatt virker inn på bedrifters investeringsbeslutning og valg av

kapitalstruktur. Det gis også en innføring i hvordan den norske aksjonærmodellen er utformet og hvordan den internasjonale selskapsbeskatningen har utviklet seg de siste tiårene samt en nærmere teoretisk forklaring på hvorfor gjeld er foretrukket finansieringskilde for de fleste bedrifter. Kapitlene 4 og 5 tar en grundig gjennomgang av to alternative skattesystemer, henholdsvis Comprehensive Business Income Tax og Allowance for Corporate Equity og drøfter de i en norsk kontekst. Deretter oppsummeres de to skattesystemene og veies opp mot hverandre i kapittel 6. Til slutt trekkes konklusjonen i kapittel 7 før vi i kapittel 8 gjennomgår svakheter og mangler ved oppgaven samt kommer med forslag til fremtidig forskning.

2. Skattesystemer

2.1 Generelt om skattesystemer

Et skattesystem har som hovedoppgave å finansiere offentlig virksomhet og overføringer, påvirke inntektsfordelingen mellom personer og fremme effektiv ressursbruk. Utformingen av skatte og avgiftssystemet bidrar til at disse formålene oppnås mest mulig effektivt. Ved å ta utgangspunkt i økonomisk teori, kan det utledes generelle retningslinjer for hvordan skatter og avgifter bør utformes for å holde samfunnsøkonomiske kostnader så lave som mulig. Man kan ta utgangspunkt i at det bør være høye skatter på markeder der tilbud og etterspørsel påvirkes lite av skatter for å unngå effektivitetstap. Det er å foretrekke å ha moderate skattesatser på ulike og brede skattegrunnlag enn å ha høye skattesatser på flere ulike og relativt brede skattegrunnlag enn å ha høye skattesatser på få og smale skattegrunnlag. Vi ønsker i stor grad at skatte og avgiftssatser ikke påvirker bedrifters beslutningsgrunnlag, slik at ikke produksjonen innrettes slik at den samlede verdiskapingen blir størst mulig for en gitt tilgang på innsatsfaktorer. (NOU 2018: 5, 2018)

1. Effektivitet og nøytralitet: Et skattesystem bør utformes slik at det i minst mulig grad fører til effektivitetstap i økonomien. Ved at skatter og avgifter påvirker aktørers beslutninger f.eks. gjennom priser eller fradrag, kan de føre til økonomiske insentiver som endrer individer- og bedrifters atferd. Et skattesystem hvor aktører tar de samme beslutningene etter skatt som før skatt er sett på som effektivt og nøytralt.
2. Rettferdighet: Et skattesystem bør utformes på en slik måte at fordelingen av skattebyrden i samfunnet oppfattes som mest mulig rettferdig og rimelig blant innbyggerne.
3. Enkelhet: Det er også viktig at et skattesystem er mest mulig enkelt å administrere og å forstå, slik at man minimerer administrasjonskostnadene ved å drifte systemet. Det omfatter ikke bare kostnadene knyttet til direkte administrasjon av skattesystemet, men også de som oppstår som følge av at innbyggerne må forstå og bruke systemet, f.eks. Ved at individer må bruke tid og krefter på å korrekt fylle ut sin egen selvangivelse.

Et godt konstruert skattesystem oppfyller alle de tre ovennevnte kriteriene, men de tre kravene er ikke lett å forene. Ofte kan ønsket om å oppfylle et krav gå på bekostning av de

andre. Endringer i skattesystemet, som har til hensikt å gjøre systemet mer effektivt, kan for eksempel også føre til at systemet blir mindre rettferdig. Samtidig skal skattesystemet forsøke å påføre økonomien minst mulig effektivitetstap som følge av skattleggingen (NOU 1999: 7, 1999). Det vil si at skattesystemet i minst mulig grad fører til at den prisen som kjøper må betale for en vare eller tjeneste, avviker fra de salgsinntektene som tilfaller produsenten/tilbyderen av varen eller tjenesten ved et eventuelt salg.

For at et skattesystem skal være mest mulig nøytralt må det også forårsake minst mulig vridninger i økonomien. En skatt/avgift forårsaker vridninger dersom den påvirker aktørers atferd i økonomien gjennom å påvirke deres økonomiske insentiver. Hvis en skatt ikke påvirker aktørers økonomiske valg, dvs. at konsumenten og/eller produsenten foretar samme valg etter skatt som i fravær av skatt, så er skatten nøytral (NOU 1989:14, 1989). Et skattesystem er nøytralt dersom gjeld og egenkapital er likestilt som finansieringskilder og når det ikke fører til endringer i prioriteringen av investeringsprosjekter.

Skattesystemet skaper vridninger for det første fordi renter på gjeld gis et fradrag og finansiering med egenkapital ikke er likt stilt. For det andre vil å overvurdere en eiendels avskrivningssats i selskaper ved å benytte seg av eiendelen skape en fordel mot å benytte den eiendelen, og i motsatt tilfelle vil det føre til at man ikke ønsker å benytte den. Norge har relativt lave avskrivningssatser og det er spredningen rundt gjennomsnittet som gir vridninger. I Norge har vi 10 saldogrupper (Schjelderup og Jacobsen, 2011) Ved å utforme mer treffsikre avskrivningsgrupper kan man bøte på dette problemet, men det vil innebære trolig innebære en stor administrativ byrde. For det tredje er variabel og usikker inflasjon en faktor. Inflasjon påvirker det effektive bedriftskattenivået på to måter. For det første er nominelle renter fratregkbare, imidlertid er ikke forskjellen mellom nominell og reell rente fratregkbare. For det andre er avskrivninger gitt på en nominell basis og ikke etter erstatningskostnad. (Gammie, 1991).

2.2 Det norske skattesystemet

2.2.1 Generelt

Norges skattesystem er utformet med den hensikt å sikre skatteinntekter til å finansiere kollektive goder som skal komme fellesskapet til gode, samt sørge for sosial mobilitet, sikre bedre betingelser for norsk handel- og næringsliv, og være mest mulig effektivt. (Finansdepartementet, 2015). I dag kjennetegnes det norske skattesystem av flate skattesatser på brede skattegrunnlag og et sterkt fokus på skattemessig likebehandling av inntekter, utgifter og forskjellige foretaksformer. Samt legge vekt på langsiktige hensyn når prinsipper og politikk utformes. Dette bidrar til økt forutsigbarhet om framtidige rammebetingelser.

Skattesystemet er også tosidig, ved at det har lave- og flate skattesatser på selskapsoverskudd, utbytte og kapitalgevinster, mens arbeids- og pensjonsinntekter er progressivt beskattet gjennom trinnskatt (NOU 2018:5, 2018). Alle de tre inntektskildene skattlegges med en flat skattesats på 22 prosent etter det er trukket fra et personfradrag og andre mulige fratrukk. Pensjons- og arbeidsinntekt må imidlertid også betale en fast sats i trygdeavgift (satsen er lavere for pensjonsinntekt enn arbeidsinntekt), samt eventuell(e) trinnskatt(er) dersom inntekten overstiger visse beløp (Finansdepartementet, 2015a). Dagens skatte- og avgiftssystem bygger i stor grad på reformene av 1992 og 2006 som drøftes nærmere i neste underkapittel (Finansdepartementet, 2015b).

2.2.2 Skattereformene i Norge

Skattereformen i 1992

Skattereformen i 1992 innførte en rekke endringer i det norske skattesystemet. Endringene trakk i retning av bredere skattegrunnlag og lavere skattesatser. Hensikten med dette var å sørge for en mer effektiv ressursbruk, bidra til en mer rettferdig fordeling av skattebyrden, samt å forenkle skattesystemet. Reformen bidro også til å sørge for større likestilling mellom ulike næringer, skattytere, virksomhetsformer, inntektstyper, og nøytralitet i valget mellom ulike finansieringskilder (NOU 2003:9, 2003).

Reformen hadde sitt hovedfokus på skattingen av inntekter og den skattemessige forskjellsbehandlingen mellom de ulike undergruppene av inntekter, spesielt kapital- og bedriftsbeskatningen. Betydelige forskjeller i skattesatser mellom kapitalinntekt og

arbeidsinntekt ga opphav til store skattemessige tilpasningsmuligheter for næringsdrivende. Samlet sett var skattesatsen på arbeidsinntekter betydelig høyere enn på kapitalinntekter, noe som ga næringsdrivende sterke insentiver til å skifte inntekten sin fra arbeidsinntekt til kapitalinntekt for å spare skatt (NOU 2009:10, 2009). Det gjorde at bedriftseiere klarte å redusere skatteplikten sin kraftig da kapitalinntekter kun var skattlagt med en flat skattesats mens arbeidsinntekt også var pålagt trinnskatt m.m.

De ovennevnte skattetilpasningene gjorde at det ble innført en delingsmodell for bedriftseiere, hvor hensikten var å redusere mulighetene for og lønnsomheten av slike tilpasninger. Modellen forsøkte å korrigere for tilpasningsmulighetene ved å dele opp bedrifters inntekter etter kapitalinntekt og arbeidsinntekt, ut ifra hva som antas å være kilden til inntekten, for så å skattlegge den etter gjeldende regler (NOU 2009:10, 2009). Dette ble imidlertid kun gjort for eiere som hadde minst to tredeler eierskap, definert som aktive eiere. Modellen viste seg å være lite effektiv da skattyterne i stor grad klarte å tilpasse seg dette nye systemet. For å holde seg under to tredelers eierskap av bedriften, samtidig som de sikret to tredelers majoritet, var det vanlig at bedriftseiere lot nærstående holde på resterende eierskap som sikret dem det nødvendige flertallet for full kontroll over virksomheten. Den store andelen skattytere som tilpasset seg delingsmodellen, og dermed klarte å omgå den, uthulet modellen kraftig og gjorde det duket for en ny skattereform (Thoresen, 2009).

Skattereformen i 2006

I tiden etter 1992 har skattesystemet blitt endret en rekke ganger, delvis på bekostning av de prinsippene som skattereformen bygde på. Flere betydelige endringer i skattereglene er også vedtatt for så å bli reversert kort tid etter. Blant annet avskrivningssatser, utbytteskatt og konjunkturavgift på bygg (NOU 2003: 9, 2003). Et av hovedformålene med skattereformen i 2006 var å fjerne delingsmodellen som ble introdusert i 1992 (NOU 2009:10, 2010). Før 2006 var Norge det eneste av OECD-landene som ikke hadde skatt på aksjeutbytte. Det ble imidlertid innført gjennom aksjonærmodellen som en del av 2006-reformen, sammen med betydelige reduksjoner i den marginale toppskatten. Videre var det et aktivt virkemiddel for å avskaffe delingsmodellen. Lavere toppskatt kombinert med skatt på utbytte sørget for at de marginale skattesatsene på arbeidsinntekt og eierinntekt ble tilnærmet like (NOU 2009: 10, 2010). Det fjernet insentivene for bedriftseiere til å kamuflere arbeidsinntekter som kapitalinntekter, såkalt inntektsskifting, og løste problemet. For å unngå kjedebeskatning av bedrifter ble det også besluttet at selskaper skulle fritas for skatt på utbytte og aksjegevinster.

Det betyr at selskaper som eier aksjer i andre foretak ikke behøver å skatte av hverken utbytte eller realisasjonsgevinster knyttet til aksjene (NOU 2009:10, 2010).

Neste underkapittel tar for seg forholdet mellom skatt på selskapets hånd og skatt på personlig hånd, og hvordan et skatteregime kan skape insentiver til inntektsskifting dersom man ikke ser på helheten i systemet. Underkapittelet gir en mer omfattende innføring i hvordan aksjonærmodellen er utformet.

2.2.3 Nærmere om person- og selskapsskatten

Et skattesystem kan gi opphav til skattemotiverte tilpasninger i betydelig skala dersom man ikke ser helheten i systemet og sørger for mest mulig skattemessig likestilling blant ulike inntekter og kostnader i økonomien. Det var det som skjedde i Norge etter skattereformen av 1992 (og som til dels var tilfellet før reformen). Som nevnt, ble problemet løst ved å sørge for at kapital- og lønnsinntekt ble skattlagt tilnærmet likt på marginen, gjennom en innføring av skatt på aksjeutbytte og en reduksjon av toppskatten på lønnsinntekt. I det følgende skal vi se på en modell fra Schjelderup (2019a) som viser hvordan skattesatsene på arbeidsinntekt, aksjeutbytte, og selskapsoverskudd kan samordnes for å sikre at den marginale beskatningen av lønnsinntekt og kapitalinntekt er tilnærmet like.

Hvis vi definerer t^W som høyeste marginale skattesats på lønnsinntekter og t^K som effektiv marginalskatt på kapitalinntekter, så må følgende betingelse gjelde for å sikre lik skattlegging av de to inntektstypene:

$t^W = t^K$ dvs. at arbeid og kapital samlet sett beskattes likt på marginen hos personer med høye inntekter.

Hvis vi også definerer alminnelig skattesats som t^A og skatt på eierinntekter som t^E (skatt på utbytte og aksjegevinster), så kan vi definere effektiv marginalskatt på kapitalinntekter som:

$$t^K = t^A + (1 - t^A) * t^E$$

I ligningen over representerer det første leddet, den alminnelige skattesatsen, skatt på bedriftens overskudd, mens det siste leddet er skatt på utbetalt utbytte. Det forutsettes at hele overskuddet som bedriften sitter igjen med, etter å ha betalt skatt, utbetales til bedriftens eiere som utbytte. Effektiv marginalsatt på kapitalinntekter er altså summen av skatten som betales på én ekstra krone opptjent i bedriften gjennom selskapsskatten og utbytteskatten. Ved å sette uttrykket for effektiv marginalsatt på kapitalinntekter inn i den første ligningen, får vi:

$$t^W = t^A + (1 - t^A) * t^E$$

Av uttrykket over ser vi at det samlede skattetrykket på kapitalinntekter gjennom alminnelig skattesatt og skatt på utbytte må tilsvare høyeste marginale skattesatt på lønnsinntekter for å sikre at kapital og arbeid beskattes likt på marginalen.

I Norge er det også inkludert en justeringsfaktor, y , på høyre side av ligningen over. Justeringsfaktoren skal sikre at den effektive skattesatsen på eierinntekter alltid er slik at likheten over er oppfylt. I Norges tilfelle ser altså det endelige uttrykket, for lik marginal beskatning av arbeids- og kapitalinntekt, slik ut:

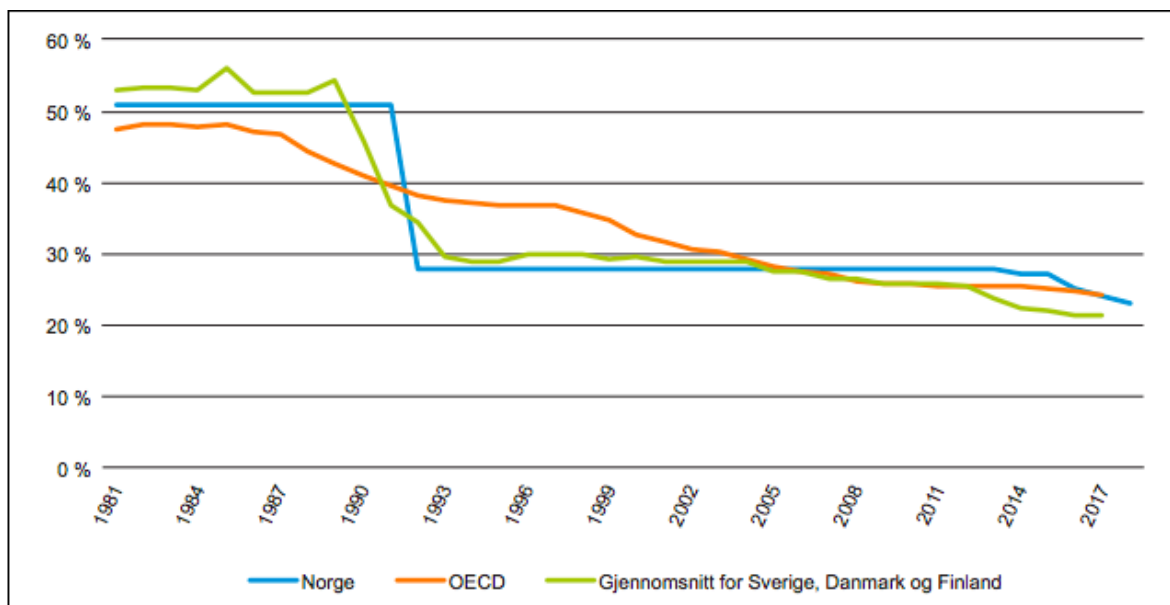
$$t^W = t^A + (1 - t^A) * t^E * y$$

Hvis man endrer t^E i ligningen over, uten at t^A endres tilsvarende, (eller motsatt) må justeringsfaktoren y endres for å opprettholde likheten i uttrykket over.

Med innføring av aksjeutbytte og reduksjon av toppskattesatsen på lønnsinntekter i 2006, fikk Norge bukt med de skattemotiverte insentivene til å konvertere arbeidsinntekter til kapitalinntekter.

2.2.4 Norges skattenivå sammenlignet med OECD

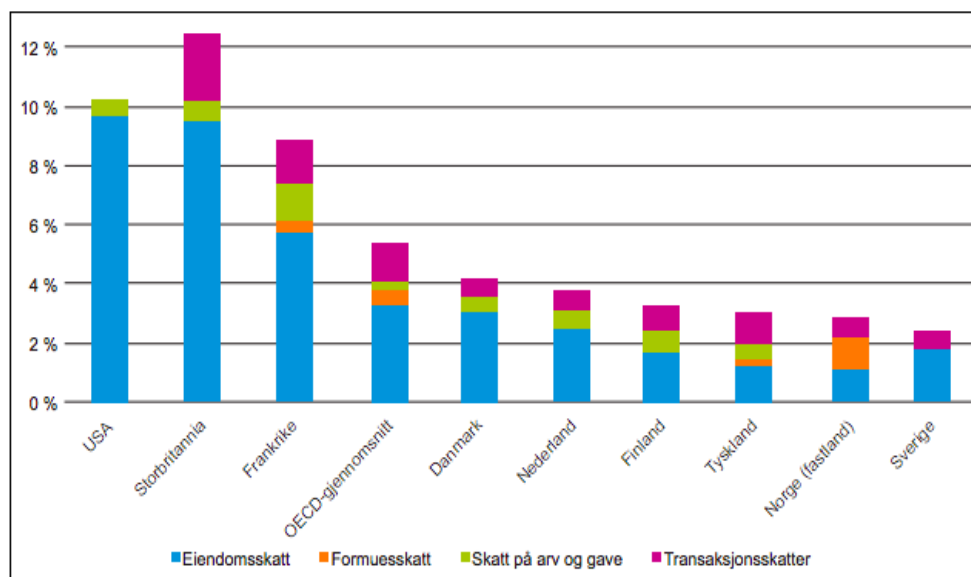
Etter 1992-reformen har Norges selskapsskatt, og skatt på alminnelig inntekt, vært uendret helt frem til 2013. I det samme tidsrommet har det imidlertid vært en internasjonal trend mot reduserte selskapsskatter. Figur 2.1 viser utviklingen i selskapsskatten for Norge sammenlignet med OECD-gjennomsnittet og gjennomsnittet for Sverige, Danmark og Finland.



Figur 1. Sammenligning av selskapsskattesatser (NOU 2018: 5, 2018).

Fra figuren ser vi at selskapsskatten i Norge lå under gjennomsnittet for OECD-landene fra 1992 frem til rundt 2005. I de påfølgende årene har imidlertid selskapsskatten i Norge ligget over snittet for OECD-landene samt for gjennomsnittet til Sverige, Danmark og Finland. Grunnet denne internasjonale utviklingen i selskapsskattesatser ble Scheel-utvalget satt ned. De pekte på at selskapsskatten i Norge er høy i internasjonal sammenheng og foreslo å redusere satsen til 20%. Grunnet de sterke koblingene mellom selskaps- og personbeskatningen foreslo utvalget også at den alminnelige skatten for privatpersoner burde reduseres til samme nivå (NOU 2014: 13, 2014). Det er disse anbefalingene som er bakgrunnen for Norges ytterligere reduksjon av selskapsskatten etter 2016 da det ble inngått et forlik på stortinget om at skattesatsen på alminnelig inntekt, for både selskap og personer, skulle reduseres til 23 prosent i 2018 og at videre reduksjoner skulle vurderes i forhold til den internasjonale utviklingen (NOU 2018: 5, 2018).

Når det gjelder skatter og avgifter ellers, så er skattetrykket i Norge en del høyere enn hos de fleste andre OECD-landene. I 2017 hadde Norge det niende høyeste skattetrykket i OECD, med skatteinntekter som andel av BNP på rundt 38,8 %, sammenlignet med OECD-gjennomsnittet på 34,2 %. Blant annet er merverdiavgift og personskatter noe høyere i Norge enn OECD-gjennomsnittet (OECD, 2019). Norge har imidlertid en vesentlig lavere skatt på kapitalbeholdning enn mange andre land i OECD. Skatt på kapitalbeholdning er det totale skattetrykket fra formuesskatt, eiendomsskatt, skatt på arv og gave og transaksjonsskatter. Figur 2.2 viser fordelingen av skatteinntekter fra disse skattene i prosent av totale skatte- og avgiftsinntekter for fastlands-Norge samt en rekke sammenlignbare land, og OECD-gjennomsnittet.



Figur 2. Skatt på kapitalbeholdning i utvalgte land (NOU 2018: 5, 2018).

Til tross for at Norge er et av de få landene som fortsatt har skatt på nettoformue, ligger den totale beskatningen av kapitalbeholdning i Norge på et lavere nivå enn OECD-gjennomsnittet. Spesielt eiendomsskatten er mye lavere i Norge enn hos andre sammenlignbare land som blant annet USA, Frankrike, Nederland og Danmark.

3. Bedriftens investeringstilpasning

I det følgende skal vi undersøke hvordan bedriften fatter sine investeringsbeslutninger. Vi begynner først med å se på en enkel modell hvor bedriften fatter sine investeringsbeslutninger i fravær av skatt og utvider deretter modellen til å også inkludere skatt. De to modellene er basert på Schjelderup (2011). Helt til slutt utvider vi modellen en siste gang til å også skille mellom egenkapital og gjeld som finansieringskilde.

3.1 Investeringstilpasning i fravær av skatt

Vi antar at bedriften foretar sine investeringsbeslutninger med hensyn på å maksimere lønnsomhet. Hvis vi antar følgende enkel modell for et prosjekt med en tidshorisont på to perioder:

$$\pi = F(K) + (1 - \delta)K$$

$$V = -K + \frac{1}{(1+r)} [F(K) + (1 - \delta)K]$$

Hvor V er verdien til prosjektet, K er anskaffelseskostnaden for kapitalen som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet (det er altså investeringsbeløpet) og $F(K)$ er inntekten fra prosjektet som er en funksjon av kapitalen. Videre er δ slitasjen på kapitalen over en periode, $(1 - \delta)K$ er dermed restverdien av kapitalen som bedriften kan oppnå ved å salg etter en periode. Til slutt er r bedriftens rentesats som gjør at $\frac{1}{(1+r)}$ er diskonteringsraten for å beregne nåverdien til bedriftens prosjekt.

Ved å derivere ligningen ovenfor med hensyn på K , som er investeringen til prosjektet, får vi uttrykket:

$$\frac{\partial V}{\partial K} = -1 + \frac{1}{(1+r)} [F'(K) + (1 - \delta)K] = 0$$

som gir oss endringen i prosjektets verdi for en marginal økning i kapitalen K . Vi ordner så uttrykket over og får:

$$\frac{1}{(1+r)} F'(K) = 1 - \frac{1}{(1+r)} (1 - \delta)$$

Deler deretter begge sider av uttrykket med $\frac{1}{(1+r)}$ og får:

$$F'(K) = (1+r) - (1 - \delta)$$

Som kan trekkes sammen til:

$$F'(K) = r + \delta$$

Uttrykket over forteller oss altså at bedriften investerer dvs. øker kapitalen K , inntil grenseinntekten av kapitalens produktivitet, gitt ved $F'(K)$, er lik kapitalkostnaden til prosjektet, dvs. grensekostnaden, som i dette tilfellet er rentekostnaden pluss kostnaden ved kapitalslit.

I neste avsnitt skal vi utvide eksempelet ovenfor ved å innføre skatt i modellen og se på hvordan det påvirker svaret som vi har kommet frem til så langt.

3.2 Investeringsstilpasning med skatt

Når vi nå skal introdusere skatt i modellen så må vi definere overskuddet til bedriften som blir beskattet. I modellen kan vi definere skattbart overskudd som:

$$\pi^t = F(K) - a(r + \delta)K$$

hvor a er andelen, mellom 0 og 1, av kapitalkostnadene (renter og kapitalslit) som bedriften får trekke fra sin skattbare inntekt.

introduksjonen av skatt og skattbart overskudd gjør at verdien til prosjektet nå endres til:

$$V = -K + \frac{\pi - t\pi^t}{(1+r)}$$

hvor det første leddet i parenteser er bedriftens virkelige overskudd og det andre leddet er skattesatsen t multiplisert med bedriftens skattbare overskudd. Ved å sette inn de ovennevnte definisjonene av a og t i ligningen over får vi:

$$V = -K + \frac{((F(K) + (1 - \delta)K) - t(F(K) - a(r + \delta)K))}{(1 + r)}$$

Hvis vi deriverer uttrykket over med hensyn på K får vi:

$$\frac{\partial V}{\partial K} = -1 + \frac{((F'(K) + (1 - \delta)) - t(F'(K) - a(r + \delta))) * (1 + r)}{(1 + r)^2}$$

som kan trekkes sammen til:

$$-1 + \frac{F'(K) - tF'(K) + (1 - \delta) + at(r + \delta)}{(1 + r)} = 0$$

Multipliserer så begge sider av uttrykket med $(1 + r)$ og får:

$$-(1 + r) + F'(K) - tF'(K) + (1 - \delta) + at(r + \delta) = 0$$

Deretter ordner vi uttrykket og får:

$$F'(K)(1 - t) = (1 + r) - (1 - \delta) - at(r + \delta)$$

Dividerer så begge sider med $(1 - t)$ og får:

$$F'(K) = \frac{(1 + r) - (1 - \delta) - at(r + \delta)}{(1 - t)}$$

Som til slutt kan trekkes sammen til:

$$F'(K) = \frac{(1 - at)(r + \delta)}{(1 - t)}$$

Av det endelige uttrykket over ser vi at hvis andelen av kapitalkostnadene som bedriften får trekke fra sin skattbare inntekt, a , er lik 1 så blir uttrykket over identisk med uttrykket i forrige avsnitt. Det betyr altså at hvis bedriften får føre fullstendig fratrekk for alle sine kapitalkostnader mot sin skattbare inntekt, så vil ikke skatt påvirke bedriftens investeringsbeslutning. Skatten virker altså nøytralt på bedriftens beslutninger. Derimot hvis a er mindre enn 1 så fører det til at bedriftens investeringskostnad øker, noe som fører til, alt annet likt, at bedriften vil investere mindre enn om skatten hadde vært nøytral da grensekostnaden blir høyere. På samme måte vil en a som er større enn 1 føre til at bedriften investerer mer enn om skatten hadde vært nøytral siden bedriften får trekke fra mer enn de fulle kostnadene ved investeringsprosjektet, noe som reduserer grensekostnaden dens.

3.3 Investeringsstilpasning med skatt og valg mellom gjeld og egenkapital

Som vist over vil ikke skatt påvirke en bedrift sin investeringsbeslutning så lenge den fullt ut får trekke fra sine kostnader (verken mer eller mindre) mot sin skattbare inntekt. I den neste (og siste) utvidelsen av modellen, som er basert på Schjelderup (2019b), skal vi nå skille mellom gjeld (G) og egenkapital (EK) som finansieringskilde for bedriftens prosjekt. Det betyr at investeringsbeløpet for å anskaffe kapitalen K er summen av EK og G brukt til å finansiere prosjektet. Dermed kan vi nå si at $K = (EK + G)$ og bedriftens overskudd blir dermed

$$\pi = F(K) + (1 - \delta)K = F(EK + G) + (1 - \delta)(EK + G)$$

og skattbart overskudd kan skrives som:

$$\pi^t = F(K) - a(r + \delta)K = F(EK + G) - a(r + \delta)(EK + G)$$

Som kan trekkes sammen til:

$$\pi^t = F(EK + G) - arEK - arG - a\delta EK - a\delta G$$

Men i Norge og de fleste OECD-landene er ikke alternativkostnaden, r , ved bruk av egenkapital fradragsberettiget som gjør at overskuddet som bedriften må skatte av i stedet blir:

$$\pi^t = F(EK + G) - arG - a\delta EK - a\delta G$$

Fradraget for alternativkostnaden ved bruk av egenkapital inngår dermed ikke i bedriftens skattbare overskudd. Dette gjør at verdien av prosjektet til bedriften blir:

$$V = -(EK + G) + \frac{F(EK + G) + (1 - \delta)(EK + G) - t(F(EK + G) - arG - a\delta EK - a\delta G)}{(1 + r)}$$

Hvis vi nå deriverer uttrykket med hensyn på EK får vi:

$$\frac{\partial V}{\partial EK} = -1 + \frac{F'_{EK} + (1 - \delta) - t(F'_{EK} - a\delta)}{(1 + r)^2} = 0$$

Ved å multiplisere begge sider av uttrykket med $(1 + r)$ får vi:

$$-(1 + r) + F'_{EK} - tF'_{EK} + (1 - \delta) + at\delta = 0$$

Som gir oss:

$$F'_{EK}(1 - t) = (1 + r) - at\delta$$

Ved å dividere ligningen med $(1 - t)$ på begge sider får vi til slutt:

$$F'_{EK} = \frac{(1 - at\delta)}{(1 - t)} + \frac{r}{(1 - t)}$$

Hvis vi derimot deriverer uttrykket for verdien av prosjektet med hensyn på G får vi:

$$\frac{\partial V}{\partial G} = -1 + \frac{F'_G + (1 - \delta) - t(F'_G - ar - a\delta)}{(1 + r)^2} = 0$$

Ved å multiplisere begge sider av uttrykket med $(1 + r)$ blir svaret imidlertid:

$$-(1+r) + F'_G - tF'_G + (1-\delta) + atr + at\delta = 0$$

Som kan omformes til:

$$F'_G(1-t) = (1+r) - (1-\delta) - atr - at\delta$$

Igjen, ved å dividere begge sider av ligningen med $(1-t)$, får vi sluttsvaret:

$$F'_G = \frac{(1-at)(r+\delta)}{1-t}$$

Som ikke er helt samme svar som når vi deriverte med hensyn på EK. Forskjellen kommer av at en andel, a , av finansieringskostnaden ved bruk av gjeld (rentekostnader) er skattemessig fradragsberettiget på lik linje med kapitalslitasjen. Imidlertid er dette ikke tilfellet for egenkapitalen. Hvis vi antar at bedriften får fullt skattemessig fradrag for sine kostnader knyttet til investeringen, dvs. at a er lik 1 i uttrykkene over, blir de følgende:

$$F'_{EK} = \delta + \frac{r}{(1-t)} \text{ for investeringer finansiert med egenkapital}$$

og

$$F'_G = \delta + r \text{ for investeringer finansiert med gjeld}$$

Vi ser altså at uttrykket for et gjeldsfinansiert prosjekt, når skatt er inkludert i modellen, fortsatt er identisk med svarene over. Det samme gjelder ikke for egenkapitalfinansierte prosjekter. Så lenge skattesatsen til bedriften er større enn null vil uttrykket for egenkapitalfinansiering bli større enn uttrykket for gjeldsfinansiering. Det betyr at "kostnaden" for bedriften ved å bruke egenkapital er høyere enn ved å bruke gjeld. Skatt gjør det altså dyrere for bedriften å bruke egenkapital enn gjeld som finansieringskilde, og jo høyere skattesatsen er jo større vil forskjellen mellom de to finansieringsformene være. Årsaken til dette er at bedriftens skattemessige kostnader ikke samsvarer med dens virkelige kostnader ved at den får føre fradrag for rentekostnader mot sin skattbare inntekt, men ikke for alternativkostnaden ved anvendelsen av sin egenkapital. I et ikke-nøytralt skattesystem

vil fratrukk for renter og en akselerert avskrivningsplan øke sannsynligheten for at selskaper velger investeringer ut fra skattemessig behandling.

Forskjellen blir også tydeligere av at kapitalslit delen, δ , i finansieringsuttrykkene over, ikke er forskjellsbehandlet på samme måte da bedriften får skattefradrag for selve kapitalslitasjen uavhengig av om gjeld eller egenkapital er brukt som finansieringskilde. Til tross for dette vil bedriften uansett foretrekke gjeld fremfor egenkapital som finansieringsmiddel siden man ved bruk av gjeld vil få skattefradrag for rentekostnader i tillegg til fradraget for kapitalslitasje, mens man ved bruk av egenkapital kun får fradrag for sistnevnte. Denne skattemessige forskjellsbehandlingen av gjeld og egenkapital gir bedrifter incentiver til å finansiere en større andel av sin virksomhet med gjeld enn om skattesystemet hadde vært nøytralt. Det fører videre til, alt annet likt, at bedriftenes konkurrisiko blir større, noe som gir økt systematisk risiko og sårbarhet i økonomien generelt.

Videre fører forskjellene mellom gjeld og egenkapital til at prosjekter som er marginalt lønnsomme (ut fra nåverdi-prinsippet) med gjeldsfinansiering, ikke er lønnsomme hvis de finansieres med egenkapital. Mulige konsekvenser av det er at investeringer som ville blitt gjennomført dersom egenkapital var like "billig" som gjeld, uteblir, da virksomheter i realiteten ut fra konkurrisiko, likviditetshensyn o.l. har begrenset mulighet til å påta seg gjeld for å finansiere alle investeringer som er lønnsomme.

3.4 Skjermingsfradrag på eierskatt i Norge

I Norge er det gjort et forsøk på å rette opp den skattemessige ulike behandlingen av gjeld og egenkapital ved å introdusere et årlig skjermingsfradrag for skatt på eierinntekter (aksjeutbytte og aksjegevinster) for personlige aksjonærer (NOU 2003: 9, 2003). Skjermingsfradraget fungerer som et bunnfradrag for skattepliktig eierinntekt hos personlige aksjonærer, og ble innført sammen med utbytteskatten som en del av aksjonærmodellen i skattereformen av 2006. Fradraget beregnes ut fra aksjens kostpris og en skjermingsrente og tildeles aksjens eier den 31.12. i inntektsåret (Skatteetaten, 2017).

Renten som inngår i skjermingsfradraget fastsettes ut fra den gjennomsnittlige renten på 3-måneders statskasseveksler (statsobligasjoner med en løpetid på 3 måneder). Ved å multiplisere skjermingsrenten med et skjermingsgrunnlag, aksjens kostpris, kommer man

frem til aksjonærens skjermingsfradrag for året. Dersom skjermingsfradraget for et gitt år ikke er fullstendig oppbrukt, kan man føre frem restverdien av fradraget til det påfølgende året. Restverdien vil også inngå i de fremtidige skjermingsgrunnlagene til aksjonæren slik at det oppnås en rentes rente effekt på skattefritaket. Skjermingsfradraget er imidlertid knyttet opp mot den enkelte aksje. Det innebærer at ethvert resterende skjermingsbeløp, avregnet mot eventuell salgsgevinst, vil falle bort dersom aksjen selges eller hvis den tilhørende bedriften går konkurs (Skatteetaten, 2017).

I en lukket økonomi vil denne skjermingsmodellen sørge for likestilling mellom gjeld og egenkapital som finansieringsmiddel. I verdenssammenheng er Norge imidlertid en liten, og nokså åpen økonomi, noe som svekker modellens nøytralitetssegenskaper. Årsaken til dette er at skjermingsfradraget kun tilfaller norske aksjonærer. Det gjør at modellen kun bidrar til å likebehandle gjeld og egenkapital for bedrifter i Norge som er finansiert med innenlandsk egenkapital (de som har norske eiere), men ikke for de som har utenlandske aksjonærer. Videre så gjør bortfallet av investors ubenyttede skjermingsfradrag når aksjen selges, eller hvis bedriften går konkurs, at skjermingsfradragene ikke er helt sikre. Det bidrar til å ytterligere svekke nøytralitetssegenskapene til skjermingsmodellen. Det antas imidlertid at modellen delvis motvirker favoriseringen av gjeld i Norge når man ser bedrifts- og personbeskatningen under ett (NOU 2014: 13, 2014).

3.5 Trender i internasjonal beskatning

De siste tiårene har økende globalisering og tettere integrasjon mellom verdens markeder i stadig større grad gjort kapital mer mobil. Det har igjen ført til betydelig internasjonal skattekonkurrans mellom land. Hovedsakelig gjennom senking av selskapsskattesatsen, for å tiltrekke seg kapital og investeringer fra multinasjonale foretak, også for å demme opp for at overskudd flyttes ut til land med lavere selskapsskatt. Til illustrasjon var den gjennomsnittlige selskapsskattesatsen blant EU-landene 35,3 % i 1995, og har siden sunket til 23,5 % i 2012. Til tross for reduksjonen i den formelle satsen, har ikke den effektive selskapsskattesatsen (faktisk betalt skatt som andel av bedriftens overskudd) falt like mye. Årsaken er at satsreduksjonene ofte har blitt kombinert med mindre gunstige avskrivningsregler og avskaffelse eller reduksjon av fribeløp for å utvide skattegrunnlaget til bedriftene (NOU 2014: 13, 2014).

For land hvor multinasjonale selskaper utgjør en stor andel av deres økonomi kan overskuddsflytting føre til betydelig tap av skatteinntekter fra selskapsskatten. For Norge antar man at utenlandseide multinasjonale foretak og norskeide flernasjonale selskaper samlet utgjør en stor del av det totale selskapsskattegrunnlaget. Det er også bevist at flernasjonale selskaper betaler mindre selskapsskatt enn sammenlignbare bedrifter som kun har virksomhet i hjemlandet, noe som også gjelder i Norge. Tapet av skatteinntekter for Norge på grunn av multinasjonale selskapers tilpasninger kan være så mye som 30 prosent av det potensielle skatteprovenyet (Balsvik, Møen, Jensen, & Tropina, 2009).

Utflytting av skattegrunnlag foregår ved at multinasjonale foretak utnytter forskjeller i lands skattesatser til å flytte overskudd fra høyskatteland til lavskatteland. De vanligste strategiene for slik overskuddsflytting er tynn-kapitalisering og internprising.

Tynn-kapitalisering er en finansieringsstrategi hvor multinasjonale foretak går inn for å maksimere skattefordelen av gjeldsfinansiering ved at de skifter gjeld fra underselskaper i lavskatteland til datterselskaper i høyskatteland. Slik gjeldsskifting kan videre deles inn i ekstern gjeldsskifting og intern gjeldsskifting. Ved ekstern gjeldsskifting finansieres datterselskaper som er lokalisert i høyskatteland i overdreven grad av ekstern gjeld for å maksimere skattefordelen fra rentefradraget, mens filialer i lavskatteland er for det meste finansiert med egenkapital for å holde konsernets samlede konkurskostnader under kontroll. Intern gjeldsskifting er at datterselskapene i land med høy selskapsskatt finansierer virksomheten sin med gjeld fra andre filialer som er lokalisert i land med lav bedriftsbeskatning. Da skjermer man overskudd i høyskatteland fra beskatning samtidig som skattleggingen av de motsvarende renteinntektene tide andre datterselskapene minimeres (Ruf og Schindler, 2015).

Internprising er kjøp og salg av varer mellom multinasjonale foretaks egne filialer og datterselskaper og gjøres ved at filialer i land med høye skattesatser kjøper varer dyrt av andre filialer i land med lave skattesatser, eller ved at de selger sine egne varer billig til dem (Ruf og Schindler, 2015).

Armlengdeprinsippet er et internasjonalt prinsipp som er utformet for å hindre at multinasjonale selskaper bruker slik internprising til å flytte overskudd til andre land. Prinsippet sier at prisen på varer og tjenester som handles mellom konsernets underselskaper

skal være lik det prisen hadde vært om transaksjonen hadde foregått mellom to uavhengige parter, dvs. markedsprisen. Prinsippet brukes også til å hindre intern gjeldsskifting blant multinasjonale foretak ved å vurdere i) om renten betalt på intern gjeld tilsvarer renten som hadde blitt betalt til en uavhengig tredjepart, ii) om man kunne ha oppnådd de samme betingelsene på lånet dersom det ble tatt opp hos en uavhengig tredjepart, og iii) om selskapets gjeld til egenkapitalandel hadde blitt valgt hvis bare ekstern gjeldsfinansiering hadde vært tilgjengelig (Ruf og Schindler, 2015).

I praksis er imidlertid armlengdeprinsippet krevende å håndheve da det er utfordrende for skattemyndighetene å skaffe seg tilstrekkelig informasjon til å gjøre en god vurdering av hver individuelle sak. Det er også vanskelig for selskapene å bevise at deres finansieringsstruktur tilfredsstillende armlengdeprinsippet på en god måte.

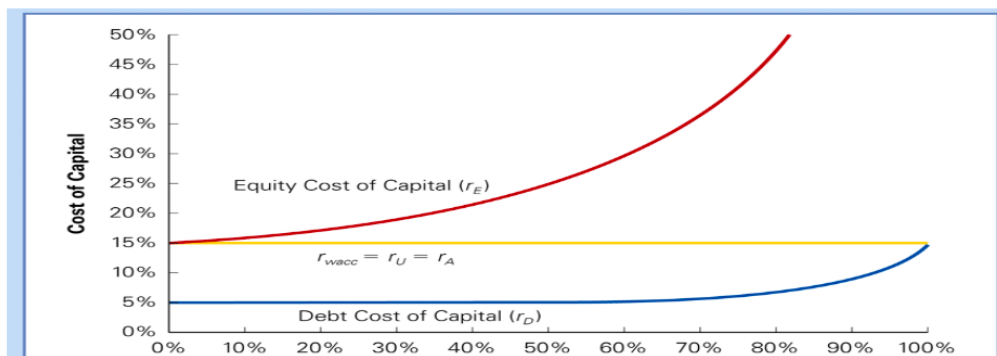
For å bedre kunne beskytte sine skattegrunnlag mot uthuling som følge av gjeldsskifting og overdreven bruk av gjeldsfinansiering, har mange land innført regler som begrenser fradragsretten for rentekostnader. Slike regler tar vanligvis utgangspunkt i selskapenes kapitalstruktur, eller resultatmål. I 2008 introduserte Tyskland en rentebegrensingsregel, for både ekstern- og intern gjeld, som nekter selskaper fradrag for *netto* rentekostnader (dvs. differansen mellom rentekostnader og renteinntekter) som overstiger 30 prosent av deres EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization). Regelen er hovedsakelig ment for multinasjonale foretak og inneholder derfor en del unntak for å sikre at små og mellomstore bedrifter, samt selskaper som kun er hjemmehørende i Tyskland, ikke skal bli påvirket. Blant annet er det inkludert en forenklingsregel som gjør at avskjæringen av rentekostnader over EBITDA-grensen kun gjelder for rentekostnader som overstiger 3 millioner euro, selv om grensen brytes før dette (Ruf og Schindler, 2015).

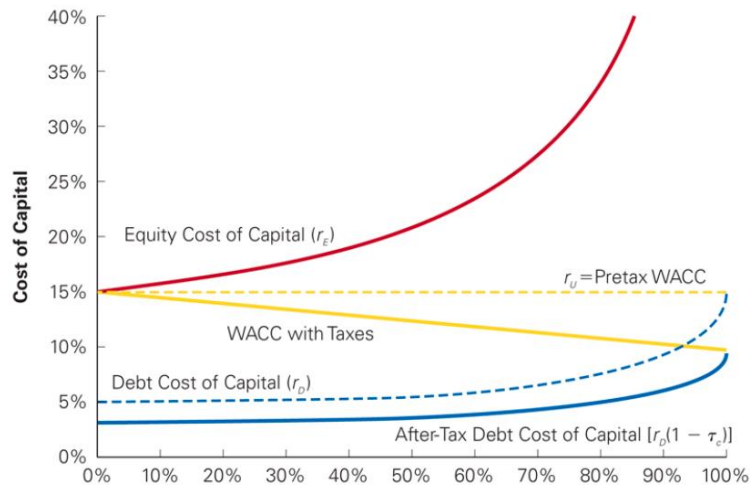
Norge innførte en rentebegrensingsregel i 2014 som er svært lik Tysklands ovennevnte versjon. EBITDA-grensen ble satt til 30 prosent som i Tyskland, men terskelverdien for ubegrenset fradragsføring av rentekostnader ble imidlertid satt til 5 millioner kroner. Videre er det bare rentekostnader på intern gjeld (dvs. gjeld fra selskaper i samme konsern) som avskjæres (NOU 2014: 13, 2014).

3.6 Modigliani og Miller

I en verden uten skatt, vil ikke valget av finansiering mellom gjeld og egenkapital påvirke verdien på selskapet. I en verden med skatt vil verdien på et giret firma være lik verdien til et ugiret firma pluss verdien av et skatteskjold og et fradrag for kapitalslitasje. Når gjeldsandelen i et selskap øker, stiger også skattefradraget, men samtidig blir belastningen høyere og sannsynligheten for finansielt stress stiger. Finansielt stress er en tilstand der gjeldsgraden øker så mye at det er en fare for konkurs. Under egenkapitalfinansiering kan et selskap la være å betale ut dividende dersom det har vært et år med lav inntjening, uten at dette får store konsekvenser. Dersom man ikke betaler gjeldsrenter og fradrag derimot, kan kreditor slå selskapet konkurs.

Forklaringen på figur 1 er at i en verden uten skatt vil avkastningskravet til egenkapitalen øke når gjeldsgraden øker. Dette gjelder også for gjeld, men i mindre grad. Årsaken er risikoen for konkurs, og at långivere har førsteprioritet ved konkurs.





Forklaringen på figur 2 er at i en verden med skatt og i et skattesystem som ikke er nøytralt vil totalkapitalkostnaden synke når vi bruker mer gjeld på grunn av skatteskjoldet. På samme måte som i figur 1 vil avkastningskravet for egenkapital øke mer enn avkastningskravet for gjeld når vi benytter mer gjeld i finansieringen. Som figurene viser krever den som yter lånet mer for å yte lån ettersom sannsynligheten for konkurs øker. Økte lånekostnader og gjeldsgrad vil øke selskapers finansieringskostnader før skatt og en økning i finanseringskostnader kan reflektere at selskapene påtar seg en høyere konkurssrisiko enn de ellers ville gjort. Et godt utformet skattesystem som reduserer forskjellsbehandlingen mellom gjeld og egenkapital kan gjøre økonomiske så vel som ikke-finansielle selskaper mindre sårbare for en kortvarig reduksjon i kreditt tilgjengelig på kapitalmarkedet. Skattemessig favorisering av gjeld er dermed uheldig ut ifra mål om finansiell stabilitet (Berk og De Marzo, 2017)

Skatteskjoldet ATS (Average Tax Shield) er definert på denne måten, med en fast rentekostnad og selskapsskatt. Renten er fradragberettiget.

$$ATS = \tau_c * r_D * D$$

Et selskap med gjeld D vil ikke betale like mye på grunn av fradrag på gjeldsrenter. På grunn av at selskap betaler skatt, så vil kontantstrømmen være like risikabel som gjelden som genererer den. Dette gjør at de kan diskontere skatteskjoldet med gjeldsrenten for å få nåverdi. Nåverdi blir utledet som PV og $PV(TS)$.

$$PV(TS) = \frac{\tau_c * r_D * D}{r_D}$$

Selskapets nye verdi vil bli der verdien av et belånt selskap er lik verdien av et egenkapitalfinansiert selskap, pluss selskapsskatteraten multiplisert med verdien av gjelden. Etersom skatteskjoldet øker med størrelsen på gjelden, kan selskapet stimulere sin totale kontantstrøm, samt verdien av selskapet, ved å substituere egenkapital med gjeld.

$$V_L = V_u + \frac{\tau_c * r_D * D}{r_D} = V_u + \tau_c * D$$

Videre kan WACC (vektet gjennomsnittlig kapitalkostnad) skrives som:

$$r_A = r_E * \frac{E}{E + D} + r_D * \frac{D}{E + D} (1 - \tau_c)$$

Modigliani og Miller gjorde en endring i teoriene sine i 1963, da de påpekte hvordan selskapsskatt påvirker resultatet i forbindelse med hvordan rentekostnader kan bli gjort fradragsberettiget, hvor utbetalinger til egenkapital først skjer en tid etter skattebetalingen. Dermed ville en bedrifts optimale kapitalstruktur bli påvirket av hvordan forholdet mellom gjeld og egenkapital er. Modigliani og Millers modifiserte teori antar at selskaper bør holde en høy gjeldsgrad for å maksimere verdien på selskapet. Årsaken er på grunn av et større skatteskjold, lavere skattebyrde og bedre resultat. Teoremet blir kritisert fordi den ikke tar høyde for beskatning av dividende, og gir dermed ikke en riktig modell på virkeligheten. Likevel er det liten tvil om at gjeld har en skattefordel over egenkapital. (Prenaj&Ahmeti, 2015)

Teoremet gjelder for en lukket økonomi. I en åpen økonomi vil kapitalstrukturen til multinasjonale selskaper bli påvirket av skattesatser i andre land. Videre er tilbøyeligheten til å finansiere med gjeld forsterket der man har muligheten til å benytte seg av forskjeller i et

lands bedriftsskatt, og en økning i skattesats øker skattefordelene av gjeld framfor egenkapital på grunn av avskrivninger. (Ruf, Hebous 2015)

Av bidragene til Modigliani og Miller har det blitt identifisert at hvis skatter ikke er nøytrale, så tenderer den finansielle strukturen mot gjeldsfinansiering og på grunn av gjeldsskjevheten oppstår det også en velferdskostnad. På den andre siden er der positive aspekter ved å finansiere ved bruk av gjeld. For eksempel er gjeld et verktøy for å håndtere informasjonsasymmetri mellom aksjonærer og ledelse. Bruk av gjeld skaper en påkjenning på kontantstrømmen til selskapet og forhindrer ledelsen fra å la selskapet vokse mer enn det som er optimalt, men i en verden der grensen mellom egenkapital og gjeld utviskes er dette argumentet svekket. Videre kan gjeldsfavorisering under nåværende skattesystem medføre tap av finansiell stabilitet fordi gjeld øker risiko for likviditetsproblemer i tider der bankene har en tendens til å begrense kredittforsyningen. Ulik behandling mellom gjeld og egenkapital kan også ha medført innovasjon av hybridinstrumenter som blander egenskaper av gjeld og egenkapital, slik som konvertible obligasjoner. Ulempen med slike verktøy er at de kan redusere transparensen og ansvarligheten for finansiering av selskaper. Gjeldsskjevheten blir ytterligere forsterket at det ikke er et koordinert syn på hva som kvalifiserer som gjeld og hva som kvalifiseres som egenkapital. Arbitrasjemuligheter skapes når land bruker forskjellige definisjoner. (Fatica, Hemmelgarn and Nicodème 2012).

3.7 Likestilling av gjeld og egenkapital

Selskaper som er nyetablerte eller som investerer i aktiviteter som er innovative som ikke gir pantbare eiendeler, kan særlig være avhengige av å bli finansiert med egenkapital. Fordi unge og innovative firmaer møter større kredittrestriksjoner, er den skattemessige fordelaktige behandlingen av gjeld favoriserende overfor store selskaper kontra små. Gjeldsfavoriseringen på selskapets hånd kan videre bidra til å øke egenkapitalkostnaden for slike investeringer sammenlignet med kapitalkostnaden for andre investeringer og investeringssammensetningen kan dermed bli påvirket. Videre kan flernasjonale selskaper ha lavere finansieringskostnader enn nasjonale selskaper, siden de kan bruke intern gjeld mellom land i stedet for egenkapital. Ulik behandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd kan bidra til at selskapsskatten slår annerledes ut for selskaper som har fri tilgang på både

gjeld og egenkapital enn for selskap som må finansieres med egenkapital (Keuschnigg, 2011).

Som vist i tidligere avsnitt er ikke gjeld og egenkapital likebehandlet i det norske skattesystemet, noe som fører til uheldige vridninger i virksomheters atferd sammenlignet med om systemet fungerte nøytralt eller ved et eventuelt fravær av skatt på bedrifters overskudd. Problemet er imidlertid godt kjent innenfor akademia og er grundig undersøkt og forsket på. I søken etter å korrigere selskapskatten for dens uheldige bivirkninger på bedrifters investeringsatferd og finansieringsstruktur er det lagt frem en rekke reformforslag og forslag til endring i skattesystemet. ACE, ACC og CBIT er forslag til er blant noen av forslagene.

ACE-modellen og CBIT-modellen er blant de mest lovende kandidatene til å bli innlemmet i det nåværende skattesystemet i Norge. I neste kapittel tar vi derfor et dypdykk i CBIT-modellen for å belyse dens hovedegenskaper og utrede hvor godt den vil passe i det norske skattesystemet. I tillegg vil vi gå gjennom Sveriges forslag til CBIT-modell og noe av kritikken rettet mot den ettersom forslaget ikke ble vedtatt. I kapittel 5 tar vi en tilsvarende grundig gjennomgang av ACE-modellen og ser på erfaringer som Italia og Belgia har hatt med systemet etter at de innførte det. I kapittel 7 sammenligner vi de to skattesystemene ut ifra deres viktigste egenskaper, mens den endelige konklusjonen og begrunnelsen gis i kapittel 8. Til slutt gjennomgås oppgavens svakheter og mangler, samt aktuelle temaer for fremtidig forskning, i kapittel 9.

4. CBIT-modellen

4.1 Generelt om CBIT-modellen

Comprehensive business income tax er et skattesystem som først ble lagt frem av det amerikanske finansdepartementet (US Treasury) i 1992. Hensikten med skattemodellen er at kapitalinntekter kun skal skattlegges én gang, og at det skal skje på selskapets hånd. Følgelig innebærer det at all skattlegging av renteinntekter, utbytte og aksjegevinster skal avskaffes på personlig hånd (U.S. Treasury, 1992).

Videre skiller skattesystemet mellom skattytere som er omfattet av en CBIT-skatt og de som ikke er det. De fleste selskaper vil være omfattet av denne skatten. I modellen er det lagt opp til at disse CBIT-bedriftene ikke får fradragføre sine rentekostnader, mens renteinntekter i utgangspunktet fortsatt skal være skattepliktige. For å unngå dobbeltbeskatning skal imidlertid renteinntekter som en bank eller bedrift mottar fra en annen CBIT-bedrift være skattefritt eller at man vil kunne kreditere betalt skatt av slike renteinntekter mot utlignet CBIT-skatt. Derimot vil renteinntekter fra enheter som ikke er omfattet av CBIT-skatten, være skattepliktige. Det gjelder bl.a. renteinntekter fra privatpersoner og statsobligasjoner, samt fra utenlandske selskaper (U.S. Treasury, 1992). Hvis andre land skulle innføre CBIT vil man kunne utvide skattefritaket til også å gjelde renteinntekter fra CBIT-selskaper i disse landene (De Mooij og Devereux, 2010).

For å minimere påvirkningen av skattemessige hensyn på valg av virksomhetsform under et CBIT-system har det amerikanske finansdepartementet lagt opp til at flest mulig bedrifter, inkludert banker og andre finansinstitusjoner, skal være omfattet av CBIT-skatten. Det gjøres imidlertid et unntak for veldig små bedrifter. Årsaken er at det vil være nødvendig med en delingsmodell for å skille arbeidsinntekter fra kapitalinntekter hos de minste bedriftene under et CBIT-system, noe som vil være vanskelig for veldig små foretak. Disse små bedriftene vil i stedet være underlagt gjeldende skatteregler ved at de vil måtte skatte av alle renteinntekter, men også får beholde rentefradraget. Alle renteinntekter som CBIT-selskaper og personlige investorer mottar fra slike små foretak vil også være skattepliktige siden de står utenfor CBIT-skatten (U.S. Treasury, 1992).

4.2 Fordeler med CBIT-modellen

Som skattesystem har CBIT-modellen en rekke attraktive økonomiske egenskaper. I tillegg til å sørge for nøytralitet mellom gjeldsfinansiering og egenkapitalfinansiering vil CBIT redusere multinasjonale selskapers insentiver til å flytte overskudd ut av landet, øke skatteinntektene til myndighetene for en gitt skattesats, og være et robust skattesystem i en internasjonal sammenheng. I det følgende diskuteres effekten som innføringen av et CBIT-system kan forventes å ha på Norges økonomi innenfor de ovennevnte temaene.

4.2.1 Likestilling av gjeld og egenkapital

En CBIT-modell vil på en relativt enkel måte, sørge for at gjeld og egenkapital blir likeverdige alternativer til å finansiere bedrifters virksomhet i Norge. Ved å nekte selskaper muligheten til å fradragføre sine rentekostnader mot deres skattepliktige overskudd, vil modellen sikre at bedrifter ikke får fradrag for noen form for finansieringskostnad knyttet til deres virksomhet, verken gjeld eller egenkapital. Det vil fjerne den skattemessige favoriseringen av gjeld fremfor egenkapital og sikre nøytralitet i valget mellom de to som finansieringsalternativ (De Mooij og Devereux, 2011)

Siden en CBIT-modell også legger opp til at all beskatning av aksjegevinster, utbytte og renteinntekter skal avskaffes på personlig hånd vil systemet sikre skattemessig likebehandling av gjeld og egenkapital også når man ser bedrifts- og personbeskatningen under ett. Å fullstendig fjerne all kapitalbeskatning på personlig hånd ser imidlertid ut til å by på andre utfordringer (i hvert fall for Norge) og drøftes nærmere under integrasjonen mellom bedrifts- og personbeskatningen (NOU 2014: 13, 2014).

CBIT-modellen fra US Treasury er veldig lik en skattemodell hvor renteinntekter er helt skattefrie (og det ikke gis noe fradrag for rentekostnader). Hovedforskjellene er at under CBIT-modellen vil bedrifter fortsatt måtte skatte av renteinntekter fra husholdninger og statsobligasjoner samt at modellen ikke vil gjelde for små foretak (de vil være underlagt gjeldende skatteregime). Etersom en CBIT-modell vil innebære en del utfordringer når det gjelder å utforme og praktisere systemet for CBIT-skatten, og av hensyn til symmetri i behandlingen av inntekter og kostnader, anbefaler Scheel-utvalget at renteinntekter i sin

helhet fritas for beskatning hos bedrifter dersom man skal innføre et CBIT-system i Norge (NOU 2014: 13, 2014).

4.2.2 Påvirkning på inntekter fra selskapsskatten

Ved overgang til en CBIT-modell som foreslått av det amerikanske finansdepartementet, vil avskaffelsen av rentefradraget bidra til at skattegrunnlaget blir bredere. Det vil, alt annet likt, gi økte skatteinntekter fra selskapsskatten for en gitt sats. Det fremheves ofte i litteraturen at den økte skatteinngangen under et CBIT-skatteregime gjør modellen attraktiv siden de ekstra skatteøkningene kan brukes til å redusere selskapsskatten i en provenynøytral reform.

Radulescu og Stimmelmayer (2006) simulerer virkningene av en overgang fra gjeldende skattesystem i Tyskland til henholdsvis en ACE-modell, og et CBIT-system. De forutsetter at skattereformene gjennomføres provenynøytralt, og analyserer effekten de to systemene vil ha på økonomien ut ifra om det er merverdiavgiften, selskapsskatten, eller en kombinasjon av de to som justeres for å balansere budsjettet.

I modellkjøringene kommer de frem til at de ekstra skatteinntektene fra CBIT kan brukes til å redusere merverdiavgiften i Tyskland, og at det vil føre til en nedgang i velferd på 0,7% av BNP på lang sikt. Dersom skatteprovenyet heller anvendes til å senke selskapsskatten, så fører CBIT til en nedgang i velferd på 0,3% av BNP på lang sikt. Forfatterens analyse av ACE-systemet gjennomgås under avsnitt 4.2.2 i kapittel 4 som tar for seg skattemodellen.

Radulescu og Stimmelmayer tar imidlertid ikke hensyn til provenyeffekten under CBIT av å avskaffe all kapitalbeskatning på personlig hånd. De fokuserer kun på merprovenyet i skatteinntekter fra selskapsskatten som oppnås ved å fjerne rentefradraget. Forfatterens simuleringer av ACE-systemet drøftes i ACE-kapittelet, under avsnittet om finansiering av systemet.

4.2.3 Påvirkning på atferden til multinasjonale selskaper

En CBIT-modell vil delvis bøte på problem med overskuddsflytting ved at fradraget for rentekostnader fjernes. Det vil gjøre at profitt i CBIT-landet ikke lenger vil kunne skjermes for beskatning gjennom høye rentekostnader, og dermed unngår man at skattegrunnlaget

flyttes ut av landet ved bruk av gjeld. Som nevnt over, kan økningen i skatteinntekter fra CBIT brukes til å redusere selskapsskattesatsen i Norge. Det vil bidra til å motvirke overskuddsflytting ytterligere og i stor grad demme opp for skattemotiverte tilpasninger fra flernasjonale selskaper. Så lenge det fortsatt er land med lavere selskapsskatt enn Norge, vil det imidlertid fortsatt være mulig for de multinasjonale foretakene å flytte overskudd utenlands gjennom internprising av varer og tjenester.

De Mooij og Devereux (2010) gjennomfører en rekke simuleringer av en innføring av henholdsvis ACE og CBIT hos de 27 EU-landene. Modellsimuleringene tar utgangspunkt i bedriftsbeskatningen og ser bort fra at virkningene på finner at land med høye selskapsskattesatser og en stor multinasjonal sektor er de som oppnår positive effekter av å innføre en CBIT-modell. Forfatterne utpeker spesielt Sverige som det EU-landet som vil oppnå størst velferdsgevinst av å gå over til en CBIT-modell. En forutsetning for at et land skal kunne få god uttelling av et CBIT-system ser dermed ut til å være at det benytter merprovenyet fra CBIT til å senke selskapsskatten, for å tiltrekke seg en større andel av de multinasjonale selskapenes kapital og skattbare overskudd. Studien ble brukt som en del av det svenske skatteutvalgets begrunnelse for deres forslag om en modifisert CBIT-modell.

4.2.4 CBIT-systemet i en internasjonal sammenheng

Et skattesystem basert på en CBIT-modell vil også være relativt robust i en internasjonal sammenheng. Ut ifra teori er modellen godt egnet som skattesystem for land som har en svært åpen økonomi. I de ovennevnte simuleringene til De Mooij og Devereux (2010) kommer forfatterne frem til at et gitt EU-land vil oppnå en større gevinst av en ensidig innføring av et CBIT-system enn hvis alle medlemslandene foretar en koordinert implementering av systemet. Årsaken er at det, i følge simuleringene, er økt innflyt av kapital og flytting av overskudd inn i CBIT-landet som står for mesteparten av den økonomiske velferdsgevinsten fra CBIT.

Dette er imidlertid simuleringer og må tolkes med forsiktighet, men resultatene tyder på at CBIT gir større utbytte jo færre land som tar modellen i bruk. Fordelen er at man ikke vil være avhengig av internasjonal koordinering for å oppnå maksimal uttelling av modellen, noe som kan gjøre det lettere å håndtere systemet i praksis. Siden det per dags dato ikke er

noen land som har innført en fullstendig CBIT-modell, er det også lite som tyder på at CBIT vil bli det dominerende skattesystemet blant EU-landene i den nære fremtid.

4.3 utfordringer med en CBIT-modell

Til tross for de ovennevnte positive sidene ved CBIT, har modellen også en del ulemper og utfordringer. Det vil blant annet være svært vanskelig å tilpasse modellen til beskatningen av finansiell sektor. Videre vil avskjæringen av rentefradraget øke kapitalkostnaden på gjeldsfinansierte investeringer. Modellen har også noen særnorske utfordringer knyttet til integrasjonen med personbeskatningen. I det følgende drøftes disse problemene.

4.3.1 Beskatning av finansiell sektor

En særskilt utfordring med CBIT er hvordan modellen skal tilpasses skattleggingen av banker og andre finansinstitusjoner. Hvis rentefradraget fjernes samtidig som at renteinntekter fortsatt er skattepliktige, vil det innebære en kraftig skatteøkning for disse selskapene. Årsaken er at store deler av deres overskudd kommer fra differansen mellom renteinntekter fra utlån og rentekostnader på innlån. Dersom man velger å også avskaffe beskatningen av renteinntekter for å motvirke dette, vil det innebære at overskudd som kommer fra inn- og utlånsvirksomhet fritas helt for beskatning. En mulig løsning kan være å la rentekostnader avkortes mot renteinntekter, men at netto rentekostnader avskjæres. Et slikt tiltak vil imidlertid skape et skatteinsentiv for banker med netto skattepliktige renteinntekter til å kjøpe opp bedrifter som er netto låntakere, noe som kan uthule en betydelig del av det ekstra skattegrunnlaget under en CBIT-modell (Mirrlees et. al., 2011).

4.3.2 Påvirkning på investeringsatferd

En annen ulempe med et CBIT-system er at avskaffelsen av fradraget for gjeldsrenter isolert sett vil øke kapitalkostnaden for gjeldsfinansierte prosjekter. Dette vil føre til at investeringer som er marginalt lønnsomme når de finansieres med gjeld under dagens skattesystem, vil bli ulønnsomme under et CBIT-system og dermed trolig ikke bli gjennomført. På den annen side vil kapitalkostnaden for egenkapitalfinansierte investeringer reduseres dersom merprovenyet fra CBIT benyttes til å senke selskapsskattesatsen. Det kan gjøre flere egenkapitalfinansierte prosjekter lønnsomme sammenlignet med dagens system (De Mooij og Devereux, 2010) Som nevnt tidligere ser det imidlertid ut som at det er innflyt av

investeringer og skattbare overskudd fra multinasjonale foretak inn i CBIT-landet som står for mesteparten av modellens positive virkninger.

En annen uheldig virkning av et CBIT-system er at avskaffelsen av rentefradraget vil føre til en kraftig økning i skattebyrde for selskaper som i stor grad bruker, og er avhengig av, gjeld som finansieringskilde. For å bøte på dette kan man imidlertid trappe opp en CBIT-modell over flere år ved å gradvis begrense netto rentekostnader (NOU 2014: 13, 2014).

Sørensen (2015) viser at den skattemessige favoriseringen av gjeld fører til at bedrifter i Norge finansierer virksomheten sin med en gjeldsgrad som er høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, og at det skaper et effektivitetstap i den norske økonomien som tilsvarer rundt 2-3 prosent av de totale skatteinntektene fra selskapsskatten. Videre viser Sørensen at å redusere gjeldsgraden til det optimale nivået vil føre til en økonomisk velferdsgevinst på cirka 3 % av skatteinntektene fra selskapsskatten. Velferdsgevinsten kommer av at skattegrunnlaget utvides og av reduksjonen i samfunnsøkonomisk risiko forbundet med bedriftsinvesteringene. Ut i fra dette virker det ikke som at den økte kapitalkostnaden fra CBIT er utelukkende negativ.

4.4 Særnorske utfordringer med implementering av CBIT

I tillegg til de ovennevnte negative sidene, vil det også være noen særnorske utfordringer for Norge knyttet til selve implementeringen av CBIT som skattesystem. Den nære koblingen mellom personbeskatningen og bedriftsbeskatningen i Norge gjør det vanskelig å integrere en CBIT-modell i det norske skattesystemet, uten å forårsake andre uheldige virkninger, som høyere kapitalkostnad for investorer, skattearbitrasje, redusert skatteproveny eller ufullstendig nøytralitet i valget mellom egenkapital og gjeld som finansieringskilde.

Overgang til et CBIT-system betyr i utgangspunktet at all personlig gevinst- og utbyttebeskatning, samt personlig skattlegging av renteinntekter, skal fjernes. I NOU 2014: 13 kommer utvalget frem til at disse endringene vil føre til en reduksjon i skatteproveny for Norge, til tross for at man avskaffer rentefradraget for bedrifter. Det vil altså innebære at man ikke lenger kan bruke merprovenyet fra et CBIT-system til å redusere selskapsskatten, men må i stedet få dekket inn en reduksjon i skatteinntektene ved hjelp av andre skatter og

avgifter. På bakgrunn av dette anbefalte utvalget at man beholder dagens ordning for skattlegging av aksjegevinst og utbytte for privatpersoner, inkludert skjermingsfradraget. Det vil innebære at avkastningen (utover risikofri avkastning) på personlig hånd ekstrabeskattes slik som i dag.

Å også opprettholde dagens system for beskatning av renteinntekter og rentekostnader på personlig hånd vil derimot by på problemer. Siden avkastningen på gjeldsfinansierte investeringer vil bli skattlagt under CBIT (på grunn av at rentefradraget fjernes) vil en fortsatt skattlegging av privatpersoners renteinntekter føre til en høyere kapitalkostnad for personlige investorer som skyter inn gjeld enn de som skyter inn egenkapital eller holder tilbake overskudd i bedriften, så lenge skjermingsfradraget også opprettholdes. For å sikre at gjeld og egenkapital fortsatt vil ha lik kapitalkostnad, kan man også konsekvent ekstrabeskatte alternativavkastningen til egenkapital ved å avskaffe skjermingsfradraget. Det vil imidlertid innebære høyere kapitalkostnad for investorer både ved å skyte inn gjeld og egenkapital i selskaper. Det kan igjen føre til en innlåsning av kapital i bedrifter, ved at de får et insentiv til å holde tilbake overskudd i virksomheten, for å utsette eiernes utbyttebeskatning.

I tillegg kan rentefradrag på personlig hånd, kombinert med skattefrie renteinntekter på selskapets hånd (renteinntekter fra CBIT-selskaper vil være skattefrie, eventuelt fritas bedrifters renteinntekter fullstendig for beskatning), potensielt tilrettelegge for skattearbitrasje. Ved å låne penger på personlig hånd og skyte det inn i egen bedrift som egenkapital, vil man kunne plassere pengene i finansmarkedet og tjene risikofri avkastning skattefritt. I tillegg vil man også få fradrag for rentekostnader på personlig hånd knyttet til låneopptaket (NOU 2014: 13, 2014). Vi skal nå se på en enkel modell basert på Schjelderup (2019b) som illustrerer dette.

Hvis vi definerer t^P som satsen for rentefradrag på personlig hånd, K som lånebeløpet, og r for den risikofrie renten, så kan vi sette opp følgende ligning som viser hvor mye man tjener på en slik lånefinansiert investering:

$$rK - r(1 - t^P)K = rK - rK + rt^P K$$

Hvor rK er bedriftens risikofrie avkastning i finansmarkedet og $r(1 - t^P)K$ er rentekostnaden på personlig hånd etter skattefradrag. Det forutsettes at den risikofrie avkastningen man oppnår i finansmarkedet, tilsvarer den risikofrie lånerenten. Uttrykket kan da trekkes sammen til:

$$r * t^P * K$$

Vi ser altså at hvor mye man kan tjene på en slik skattearbitrasje bestemmes av den risikofrie renten, hvor mye man får låne, og skattesatsen på rentefradraget for privatpersoner. I praksis vil arbitrasjeprofiten trolig være begrenset av størrelsen på investorens skattepliktige inntekt, da man kun får fradragføre rentekostnader mot annen skattepliktig inntekt.

En slik arbitrasjemulighet vil likevel være svært uheldig og kan potensielt medføre en kraftig reduksjon i skatteinntekter for myndighetene.

4.5 Sveriges forslag til CBIT-system

Den 13. januar 2011 utnevnte den svenske regjeringen et utvalg til å utforme et selskapsskattesystem som i størst mulig grad likebehandler gjeld og egenkapital innenfor rammen av en reduksjon i selskapsskattesatsen. Utvalget fikk også i oppgave å kombinere dette med lett anvendelige lovgivningsforslag rettet mot å stoppe uthulingen av selskapsskattegrunnet i Sverige som følge av multinasjonale selskapers bruk av rentefradrag til å flytte overskudd til lavskatteland (Lodin, 2014). I juni 2014 la den svenske komitéen frem sin rapport SOU 2014: 40 med et hovedforslag og et alternativt forslag (SOU 2014: 40, 2014).

Hovedforslaget til utvalget er en modifisert CBIT-modell der selskapene ikke får skattefradrag for netto *finansieringskostnader* (betegnet som negativ finansnetto), mens netto finansinntekter fortsatt skal være skattepliktige. Det innebærer at bedrifter kun får fradragføre finanskostnader mot finansinntekter og at overskridende finanskostnader ikke kan avkortes mot annen inntekt. Som kompensasjon er det imidlertid lagt opp til at selskapene skal få et generelt finansieringsfradrag tilsvarende 25 prosent av skattemessig overskudd. I praksis er fradraget jevngodt med en 25% reduksjon av den formelle

selskapsskatten i Sverige, fra 22% til 16,5%. Komitéen har også utformet en detaljert forklaring av hva som skal kategoriseres som finansieringskostnader. Gjeldskostnader, valutakurstap, og tap ved salg og nedskrivning av finansielle instrumenter er noen av kostnadene som skal inngå i begrepet (Lodin, 2014).

Det alternative forslaget til utvalget er en mildere variant av hovedforslaget, og ligner mer på en rentebegrensningsregel som vil gjelde for *alle* bedrifter i Sverige. Forslaget legger opp til at bedrifter kun får fradrag for finansieringskostnader som overstiger finansinntekter for inntil 20% av det skattemessige resultatmålet EBIT (earnings before interest and taxes) samtidig som at det må svares skatt av netto finansinntekter. Det alternative forslaget er basert på den samme definisjonen av finansieringskostnader og finansinntekter som utvalget la frem for det ovennevnte hovedforslaget. I stedet for et generelt finansieringsavdrag er det lagt opp til å senke selskapsskattesatsen med 3,5 prosentpoeng, fra 22% til 18,5%. Begge forslagene til skatteutvalget er utformet innenfor en provenynøytral ramme på lang sikt, men vil trolig ha behov for ekstra finansiering de første årene etter implementeringen. Årsaken er at det eksisterer et betydelig antall bedrifter i Sverige som vil ha mulighet til å fremføre tidligere års underskudd for å motvirke den økte skatteplikten som følge av rentebegrensningen (SOU 2014: 40, 2014).

Til tross for at stort sett samtlige høringsinstanser var positive til å forbedre nøytraliteten mellom gjeld og egenkapital og å motvirke skatteplanlegging ved bruk av gjeldsrenter ville gjennom å begrense fradragsretten for rentekostnader, ble det også rettet en god del kritikk mot forslagene til komitéen. Utvalgets definisjon av renter og andre finansielle kostnader samt motsvarende finansielle inntekter ble kritisert for å være for bred og for vanskelig for bedriftene å praktisere. CBIT-forslaget ble også kritisert for å innebære en for kraftig begrensning av rentefradraget samt at det ikke eksisterer et internasjonalt motstykke (Finansdepartementet, 2017).

EBIT-forslaget ble først og fremst kritisert for at den eksisterende rentebegrensningsregelen for intern gjeld i enkelte tilfeller ville være gjeldende ved siden av alternativforslaget. I tillegg tok mange av de svenske høringsinstansene til ordet for at rentebegrensningen burde baseres på bedriftenes resultatmål EBITDA siden det ville være gunstigere for kapitaltunge investeringer. Mange av instansene ville også at satsen for rentebegrensningen skulle settes til 30 prosent da det er det som gjelder i de fleste andre land. Til slutt ble begge forslagene

kritisert for at de ville innebære en betydelig reduksjon i skatteinntekter de første årene etter innføringen, og dermed bryte med ønsket om en provenynøytral reform (Finansdepartementet, 2017).

14. juni 2018 stemte den svenske riksdagen gjennom nye skatteregler for næringslivet som trådte i kraft 1. januar 2019 (Deloitte, 2018). Skattereglene er fortsatt basert på rapporten til det svenske skatteutvalget, men de er tilpasset de ovennevnte innvendingene fra de forskjellige høringsinstansene i Sverige. I stedet for netto finansieringskostnader, er det netto rentekostnader som er fradragsbegrenset. Satsen for fradragsbegrensingen er også økt til 30 prosent, opp fra 20 prosent slik mange av instansene ønsket. Videre er resultatmålet for bedriftenes rentebegrensning også endret fra EBIT til EBITDA. Det ble også inkludert en forenklingsregel, som lar bedrifter få fradrag for netto rentekostnader opp til 5 millioner svenske kroner uavhengig av om EBITDA-grensen brytes, slik som i Tyskland og Norge. Det ble også vedtatt at selskapsskattesatsen skal senkes fra 22% til 20,6%, men at dette skal skje i to runder. De to første årene etter reglene trer i kraft skal selskapsskatten ligge på 21,4% for så å reduseres til 20,6% i de påfølgende årene (Finansdepartementet, 2017).

5. ACE-modellen

5.1 Generelt om ACE-modellen

Den teoretiske bakgrunnen til ACE (Allowance for Corporate Equity) ble utviklet på midten av 1980-tallet av Boadway og Bruce (1984), og ble foreslått av Devereux og Freeman i 1991 som et alternativ til å likebehandle gjeld og egenkapital, samt øke investeringer (NOU 2014: 13, 2014). Modellen baserer seg på dagens skattesystem, men gir også et skattefradrag for finansieringskostnaden ved egenkapital, slik som aksjonærmodellen. Systemet skiller seg imidlertid fra aksjonærmodellen ved at fradraget for egenkapitalen gis til direkte til bedriften i stedet for dens eiere. Egenkapitalfradraget (også kalt ACE-fradraget) bestemmes ved at selskapenes egenkapital multipliseres med en nærmere valgt rente som fastsettes av myndighetene. For at ACE-modellen skal sørge for likebehandling av gjeld og egenkapital, må denne skjermingsrenten være korrekt fastsatt. Det skilles mellom en myk og en hard ACE, der en hard ACE er nærmest varianten i den økonomiske litteraturen. I en myk ACE er inkrementell egenkapital (årlig endring) utgangspunktet for skjermingsgrunnlaget etter reformen. I en hard variant benyttes all egenkapital som utgangspunkt for skjermingsgrunnlag etter reformen

5.2 Skattefradrag under ACE

I en korrekt utformet ACE-modell burde skjermingsrenten tilsvare den renten som aksjonærer diskonterer de fremtidige skattefradragene fra selskapets ACE-fradrag for at systemet skal være nøytralt og effektivt. Bond og Devereux (2003) utvider denne analysen og viser at dersom konkurser fører til tap av ubenyttede ACE-fradrag, så burde risikoen ved slike tap bli gjenspeilet i renten. I land med et velutviklet obligasjonsmarked kan renten på statsobligasjoner brukes som beregnet avkastning på egenkapitalen, og man kommer nærmest nøytralitet ved å bruke den risikofrie renten. Vi viser nærmere i en modell fra Hebous og Klemm (2018) hvordan skattefradrag under systemet fungerer og hvordan det gjør valg av avskrivningssats uvesentlig. Ved å spesifisere ACE som:

$$T_t^{ACE} = \tau[S_t - C_t - dK_{t-1}^T - iB_{t-1} - \hat{i}E_{t-1}] \quad (1)$$

Der T er skatteinntekter, τ er skattesats, S er salg, C er kostnader, d er avskrivningssats, K^T er skattnedskrevet kapitalbeholdning, i er rente på gjelden, B , \hat{i} er vilkårlig rente på egenkapitalen, E , og t er tid.

Egenkapitalens dynamikk er da gitt ved:

$$E_t = E_{t-1} + S_t - C_t - dK_{t-1}^T - iB_{t-1} - T_t + N_t - D_t \quad (2)$$

Hvor N er ny utstedt egenkapital og D er dividender, som er bestemt av flyt av midler:

$$D_t = S_t - C_t - I_t - iB_{t-1} - T_t + N_t + B_t - B_{t-1}$$

Hvor I er investeringer.

Ved å bruke ligning (3) og dynamikken til kapitalbeholdningen ($K_t^T = K_{t-1}^T(1-d) + I_t$), så kan verdien til egenkapitalen forenkles til:

$$E_t = K_t^T - B_t \quad (4)$$

Ved å plugge ligning (4) inn i ligning (1) får vi:

$$T_t = \tau[S_t - C_t - (d + \hat{i})K_{t-1}^T - (i - \hat{i})B_{t-1}] \quad (5)$$

Ligning 5 sier at om nominell rente er lik renten på gjeld, så har ikke bedriftens finansielle struktur en påvirkning på skatter og omvendt. Dersom gjeldsfinansiering må $-(i-\hat{i}r+\delta)$ bli lagt til i ligningen, men dette vil være null under antagelsen om at nominell rente er lik renten på gjeld.

For å vise nøytraliteten av ACE i forbindelse med avskrivninger, ser vi på netto nåverdi (NPV) av avskrivningsfradraget. Vi antar at et firma foretar en engangsinvestering, hvor $I_t = 1$ (med $I_{t+i} = 0 \quad \forall i \geq 1$). Ved å plugge uttrykket for investering inn i (5) og å diskontere med renten r får vi:

$$NPV = \tau(d + \hat{i}) \left(\frac{1}{(1+r)} + \frac{1-d}{(1+r)^2} + \frac{(1-d)^2}{(1+r)^3} + \dots \right) = \frac{\tau(d + \hat{i})}{r + d} \quad (6)$$

Dersom den nominelle renten er lik diskonteringsrenten, vil (6) forenkles til τ . Dette betyr at bedriften vil få et skattefradrag som er like mye verdt (i nåverdi) som full kostnadsføring av avskrivningene på investeringstidspunktet, uavhengig av hva avskrivningssatsen er under ACE-systemet. Et ACE-fradrag gjør dermed valget av avskrivningsplan uvesentlig. En avskrivningssats som er høyere enn faktisk depresiering vil i en tradisjonell selskapsskatt innebære en skattefordel, noe som vil redusere nåverdien av selskapsskatten. I ACE-modellen vil avskrivninger også redusere selskapets egenkapital og dermed også redusere selskapenes fremtidige ACE-fradrag. Ettersom høyere avskrivninger reduserer ACE-godtgjørelsen blir skattefordelene utlignet i nåverdi, og bedrifter vil være likegyldig med hensyn på hastigheten som de får avskrive sine eiendeler.

Full kostnadsføring impliserer skattenøytralitet i forbindelse med investeringer. For å vise dette mer direkte, kan vi, erstatte salg og kostnader, med en "avkastning" som er mer direkte knyttet til investeringer. Spesifikt, kan vi anta en netto avkastning tilsvarende p og en reell økonomisk avskrivningssats på δ . Da vil avkastningen være $(p + \delta)K_{t-1}$, med kapital som følger stien: $K_t = K_{t-1}(1 - \delta) + I_t$.

Vi vurderer igjen en engangsinvestering som over. Nåverdien av skatteinntekten på en slik investering gitt at nominell rente matcher rentesatsen på gjeld og diskonteringsrenten, er:

$$NPV = \tau \left[\frac{p + \delta}{r + \delta} - \frac{d + \hat{i}}{r + d} \right] = \tau \frac{p - r}{r + \delta} \quad (7)$$

Ligning (7) viser at for et prosjekt som tjener nøyaktig nødvendig avkastning, altså at $p = r$, så vil ikke bedriften måtte betale noe skatt.

5.3 ACE-grunnlaget og ACE-fradrag

Ifølge Sørensen (2010) er en måte å komme fram til ACE-grunnlaget slik:

1. Innskutt egenkapital
2. Annen "innelåst" kapital
3. "Frittstående" egenkapital
4. Total egenkapital (1+2+3.)
5. Akkumulert aksellerert avskrivning
6. Periodiseringsfond
7. Andre ubeskattede reserver
8. Totalt ubeskattede reserver (5+6+7)
9. Aksjer i andre innenlandske selskaper
10. Aksjer i utenlandske selskaper
11. Egenkapitalbase under ACE-systemet (4-9-10)

Siden egenkapitalgrunnlaget for det gjeldende året også inneholder det skattbare overskuddet som ble opptjent året før, vil høyere avskrivningssatser redusere selskapenes ACE-grunnlag og dermed også lavere fremtidige ACE-fradrag. Motsatt vil lavere avskrivningssatser føre til høyere egenkapitalgrunnlag og større fremtidige ACE-fradrag. Det er dette som gjør at ACE-systemet er nøytralt i henhold til avskrivningssatser da en feilberegning av selskapenes faktiske overskudd, akkurat vil bli nullet ut (i nåverdi) av endringene i de fremtidige fradragene. Negativ egenkapital kan medføre et påslag i skattbart overskudd i form av en sjablonginntekt som blir framført og motregnet i framtidige ACE-fradrag. Kjøp av aksjer i andre innenlandske bedrifter trekkes også fra ACE-grunnlaget. Årsaken til dette er at kjøpsprisen av disse aksjene vil inngå i ACE-grunnlaget til firmaet som utstedte egenkapitalen. Dersom disse aksjene ikke trekkes i fra, vil de i praksis telles dobbelt. Når holdingselskaper finansierer investeringer i datterselskaper som bruker gjeld eller en kombinasjon av gjeld og egenkapital skal derfor egenkapitalbasen reduseres (Sørensen, 2010).

ACE må være implementert som en del av et symmetrisk skattesystem slik som under aksjonærmodellen. Det innebærer at investoren får et fradrag for prosjektets risiko ved at skatten følger proporsjonalt både positive og negative økonomiske utfall. Både rentekostnader og egenkapitalkostnader er fradragsberettiget, og det er selskapers renprofitt

over renten på langsiktige statsobligasjoner som skattlegges. Hvis skattesystemet ikke er symmetrisk vil selskap være partisk overfor investeringer som inkluderer muligheten for et tap, selv når vi antar risikonøytrale investorer. Videre, for at systemet skal være nøytralt, må selskap være sikre på å få skattekreditten for ubenyttede tap på et tidspunkt i fremtiden, eller få umiddelbart kreditt mot skatter betalt. Dersom tapsframføring er begrenset, impliserer det en negativ påvirkning på risikotaking.. Å la tap bli framført med et rentepåslag reduserer problemet, men dette kan føre til nye vridninger (NOU 2014: 13, 2014). Under ACE-systemet kan et alternativ for å komme nærmere nøytralitet oppnås ved å la selskap gi kompensasjon for tap mot andre skatter. (Radulescu og Stimmelmayer, 2006) Dette er også ønskelig med tanke på å ha et skattesystem som insentiverer til risikotaking, for å øke innovasjon, investeringer og skape vekst.

Skatteutvalget har vurdert en myk innføring av ACE i bedriftssektoren. En utfordring i forbindelse med nøytralitet er å beregne alternativkostnaden rett, da en forutsetning for å skattemessig likestille gjeld og egenkapital helt er at bedriftene oppnår samme skatteskjold av ACE-fradraget som de får fra rentefradraget (i nåverdi). For dette trenger myndighetene firmaspesifikk informasjon, og utvalget har lagt til grunn at dette er for vanskelig og kostbart for skattemyndighetene å fastsette for hvert enkelt selskap. Videre har utvalget vurdert at å fastsette et risikotillegg i skjermingsrenten på et ACE-fradrag kan føre til vridninger. For eksempel kan det lønne seg å øke aksjekapitalen i selskapet og investere i aktiva med lav eller ingen risiko, for eksempel bankinnskudd. Det økte skjermingsfradraget som oppnås ved dette, kan benyttes til å skjerme inntekter fra andre risikable aktiva med høyere avkastning. Dette er ikke ønskelig fordi det kan skape vridninger. Et fradrag for egenkapital fastsettes derfor av myndighetene og fradrag for gjeld bestemmes av avtalt rente mellom investor og selskap. (NOU 2014: 13, 2014).

5.4 Fordeler med ACE-modellen

ACE-modellen har en rekke attraktive økonomiske egenskaper. Modellens styrker ligger i dens nøytralitetsegenskaper. Som CBIT, vil en ACE-modell føre til større likebehandling av gjeld og egenkapital. For det første vil preferansen for gjeld framfor egenkapitalfinansiering reduseres. For det andre er ACE mer nøytralt enn dagens skattesystem med tanke på vridninger som følge av at regnskapsmessige avskrivninger avviker fra skattemessige avskrivninger. I det

følgende diskuteres det nærmere hvilke fordeler systemet forventes å ha innenfor de utvalgte temaene.

5.4.1 ACE-fradraget under inflasjon

Ved at ACE-fradraget beregnes på nominelt grunnlag vil det medføre nøytralitet å gi fradrag for nominelle rentekostnader. Det er irrelevant om fradraget er gitt i nominelle eller reelle termer, og det vil ikke være nødvendig å inflasjonsjustere fradraget (Klemm, 2006).

5.4.2 Skattemessig likebehandling av gjeld og egenkapital

Ved å gi en skjerming på selskapets hånd for både gjeld og egenkapital reduserer ACE det skattemessige incentivet til å velge gjeld framfor egenkapital, men på grunn av risiko for konkurs og å ikke få skattefradragene vil ACE trolig ikke sikre full likebehandling av gjeld og egenkapital. I kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi antas det at ACE er nøytralt under forutsetning av at skattefradragene er sikre, men på grunn av politisk risiko knyttet til at ACE-systemet fjernes kan det stilles spørsmål rundt om ACE vil være helt nøytralt. (NOU 2014: 13, 2014).

Forskning indikerer at ACE bidrar til å redusere gjeldsgraden. Fra forskning av (Hebous, Ruf, 2015) er det anslått at en hard ACE reduserer den totale gjeldsgraden fra 3-5 prosentpoeng i gjennomsnitt. Dette er også støttet av Keuschnigg og Dietz (2007) som anslår at den mer nøytrale behandlingen av gjeld og egenkapital fører til en reduksjon i gjeldsgrad med 3,8 prosentpoeng. Videre viser resultater fra blant annet Zangari (2014) at en hard ACE er mer effektiv i forbindelse med å redusere gjeldsgraden til selskaper, men denne skaper i større grad muligheter for skatteplanlegging fra multinasjonale selskaper.

5.4.3 Påvirkning på investeringsatferd

En forutsetning for at nøytralitet i valget mellom gjeld og egenkapital skal være gjeldende er at skjermingsrenten skal tilsvare renten som bedrifter diskonterer fremtidige skattefradrag (Hebous og Klemm, 2018). Som nevnt, på grunn av kompleksiteten i å utarbeide et risikotillegg og vridninger som kan oppstå ved slike tilpasninger kan man bruke renten på kortsiktige statsobligasjoner som ACE-rente. Videre er ACE nøytralt med hensyn på marginale variasjoner av investeringsvalg og størrelsen på firma, fordi under ACE er

marginale investeringer drevet av kapitalkostnaden som øker ved effektiv marginal skattesats, og effektiv marginal skattesats er 0 for marginale investeringer under ACE. (NOU 2014: 13, 2014).

Et negativt aspekt med ACE på investeringsatferd derimot kommer av funn at firmaer diskonterer forventet kontantstrøm feil. Bedrifter har en tendens til å bruke kapitalkostnaden etter skatt som en uniform diskonteringsrente, uten å se på risiko karakteristikken til fremtidige kontantstrømmer. Lund (2013) viser dette i en utvidet modell, og kommer frem til at hvis firmaer bruker samme diskonteringsrente under alle skattesystemer, så vil det føre til en for lav verdsettelse av prosjekt under ACE.

Som nevnt øker ACE investeringsinsentiver fordi å implementere ACE vil redusere kapitalkostnaden. Forskning fra Keuschnigg og Dietz (2007) viser at kapitalkostnaden fra Sveitsiske firma blir redusert med 1,5 prosentpoeng ved en implementering av en hard ACE, og at dette medfører økning i investeringer på rundt 7,8 %. Utvalget mener at implementeringen av ACE som utvalget foreslår vil skape større investeringsinsentiver.

5.5 utfordringer med ACE

Hovedutfordringene med ACE er for det første dersom man finansierer ACE ved å øke selskapsskattesats, fordi det kan det være uheldig i forbindelse med multinasjonale selskapers investeringsnivå og overskuddsflytting ut av Norge. For det andre kan modellen medføre problemer i integrasjonen med personbeskatningen. For det tredje krever modellen utarbeidelse av rammeverk for å forhindre uheldige tilpasninger fra multinasjonale selskaper. Videre drøftes hvordan man kan løse utfordringene med systemet.

5.5.1 Finansiering av ACE

En utfordring med ACE-systemet er at det for en gitt selskapsskattesats vil innebære et lavere skatteproveny sammenlignet med gjeldende selskapsskatt, alt annet likt. Dersom man finansierer ACE ved å øke selskapsskatten, vil det forsterke problemene med overskuddsflytting, noe som ikke er ønskelig i en globalisert verden med høy kapitalmobilitet. En økning i bedriftsskattesats for å hente inn tapt skatteproveny medfører

problemer i forbindelse med tynn kapitalisering og internprising og problematikk rundt overskuddsflytting forsterkes. Noen av de negative implikasjonene av et ACE-system kan bli unngått dersom man ikke øker bedriftsskatt for å gjøre opp for at ACE reduserer skatteproveny, men man øker forbruksbasert skatt istedenfor.

Alternativer for å finansiere ACE i Norge er å øke merverdiavgiften og/eller skatt på eiendom. Keuschnigg og Dietz (2007) viser at implementeringen av ACE fører til velferdsforbedrende effekter under forutsetning av at systemet finansieres ved å øke forbruksbaserte skatter. De finansierer ACE delvis ved en økning i merverdiavgift med 1,5 prosentpoeng. Radulescu og Stimmelmayer (2006) bruker en simulasjonsmodell for Tyskland for å gjøre en lignende studie som Keuschnigg. Resultatet er at ACE er dyrt, og krever 5,1 % økning i merverdiavgift for å balansere budsjettet. Kapitalkostnaden faller med 6,3 % som fører til en økning i investeringer med mer enn 20 % og som videre fører til vekst i BNP på 9 % på lang sikt. (Radulescu & Stimmelmayer 2006)

5.5.2 Påvirkning på atferden til multinasjonale selskaper

Multinasjonale selskaper utnytter muligheter til å flytte overskuddet til gunstige skatteregimer, for eksempel gjennom internprising. En ACE-modell vil isolert sett redusere flernasjonale foretaks insentiv til å flytte overskudd ut av landet ved bruk av rentefradraget. Siden modellen gir et skattemessig skjermingsfradrag for bruk av egenkapital som finansieringskilde, vil en overgang fra gjeld til egenkapital i bedriftens kapitalstruktur redusere skjermingsfradraget da det vil innebære et lavere egenkapitalgrunnlag. Så lenge de multinasjonale selskapene har en rentesats på sin gjeld som er høyere enn skjermingsrenten på egenkapitalen vil de imidlertid fortsatt ha et insentiv til å flytte overskudd gjennom rentefradrag (om enn ikke like sterkt som i dag). Keuschnigg (2011) påpeker imidlertid at dersom ACE-fradraget i stedet finansieres av en økning i andre skatter og avgifter (som f.eks. merverdiavgiften) vil effektiv gjennomsnittlig selskapsskatt reduseres under en ACE-modell, og landet vil da bli mer attraktivt som plassering for profitable investeringsprosjekter.

ACE-systemet må finansieres med en økning i skatter eller avgifter dersom myndighetene ønsker å gjennomføre en provenynøytral skattereform. Hvis systemet finansieres av en

økning i selskapsskatten vil det forsterke multinasjonale selskapers insentiver til å flytte overskudd til lavskatteland ved bruk av internprising (og muligens gjennom rentefradrag som diskutert over). I tillegg viser Lammersen (2002) at en høyere selskapsskattesats for å finansiere egenkapitalfradraget kan svekke ACE-landet i den internasjonale skattekonkurransen om å tiltrekke seg høyt profitable investeringer fra multinasjonale selskaper. Årsaken er at en høyere selskapsskattesats fører til en større økning i effektiv gjennomsnittlig skattesats for investeringer som er svært lønnsomme, til tross for at deler av prosjektets avkastning skjermes for beskatning gjennom egenkapital- og rentefradraget.

Et ACE-system vil gi flernasjonale selskap motiver til å lage internbanker. På den måten kan det utenlandske selskapet oppnå fullt rentefradrag i hjemlandet, mens renteinntekten skjermes fra beskatning (NOU 2014: 13, 2014). Videre vil en unilateral innføring av en ACE-modell åpne for skatteplanlegging hos flernasjonale foretak i form av passive investeringer gjennom konserninterne låneforhold. Figuren under illustrerer dette. Et multinasjonalt selskap kan bl.a. sette opp en internasjonal gruppestruktur der en filial i et land, uten et ACE-system, ta opp et lån og videresende det som kontanter (aksjekapital) til et datterselskap som er lokalisert i ACE-landet. Datterselskapet i ACE-landet kan så videreformidle pengene som et lån til et tredje underselskap og motta renteinntekter. Filialen i ACE-landet vil da dra nytte av et høyere egenkapitalfradrag på grunn av den mottatte aksjekapitalen, mens de to andre datterselskapene vil få fradrag for rentekostnader i høyskatteland. Denne typen skatteplan er en dobbeltdyppende struktur. Skatteplanen kan også utformes på en slik måte at man oppnår en kjedeeffekt av ACE-fradrag i den forstand at man i gruppen samlet sett, dobler det mottatte fradraget i forhold til den opprinnelige faktiske økningen i egenkapital. Det tredje underselskapet kan for eksempel videreformidle sitt lån, fra ACE-filialen, som egenkapitalfinansiering til en av gruppens andre underselskaper i ACE-landet. At de internasjonale kapitaltransaksjonene er svært komplekse og uoversiktlige, gjør det vanskelig å si eksakt hvor effektiv en ACE-modell vil være mot internasjonal skattearbitrasje.

Figure 2: Tax Planning and an ACE

(a) An illustration of using intra-group lending as a tax plan under an ACE



5.6 Erfaringer fra Italia og Belgia

5.6.1 Bakgrunnen for implementeringen i Italia og Belgia

Tap av skatteinntekter, usikkerhet rundt påvirkningen på investeringer, den viktige rollen som multinasjonale selskaper spiller for utarbeidelsen av et skattesystem, samt muligheten for å lage ACE-relaterte skatteplanleggingstrategier har gjort reformen til et hett tema. I dette kapittelet drøftes den noe ulike implementeringen av ACE i Belgia og Italia og hvilke effekter det medførte på den Belgiske og Italienske økonomien.

Bakgrunnen til den Belgiske skattereformen var hensikten i å redusere skattemessige insentiv for å velge gjeld framfor egenkapital, styrke tiltrekningen av kapitalintensive investeringer og gi attraktive forutsetninger til finansselskaper. Samt, ble ACE implementert for å beholde de internasjonale koordinasjonssentrene. De internasjonale koordinasjonssentrene ble introdusert i 1982 for å tiltrekke utenlandske investorer. Hensikten med koordinasjonssentrene var å gjøre finansielle og administrative aktiviteter for multinasjonale selskaper. Etersom koordinasjonssentrenes finansielle aktivitet var omtrent ubeskattet lot regimet det være mulig å omdanne skattbar rente på balansen til morselskapet til dividende fritatt for skatteplikt. Dette var en av grunnene til at koordinasjonssentrene ble kritisert for å være skadelig for skattekonkurranse internasjonalt, og senere avskaffet i 2011.

Den belgiske ACE ble implementert med FATA (Fairness tax). FATA går ut på at selskaper som møter visse kriterier må betale en ekstra skatt på 5,15 % på forskjellen mellom

dividende betalt ut og overskudd før skatt. Kriteriene for å betale FATA er for det første at selskapet ikke må være et lite eller middels selskap etter Belgisk lov. For det andre må selskapet betale mer dividende enn deres rapporterte selskapsskattegrunnlag. For det tredje at selskapet benytter seg av å redusere selskapsskattegrunnlaget gjennom å trekke fra renter fra selskapsskattegrunnlaget.

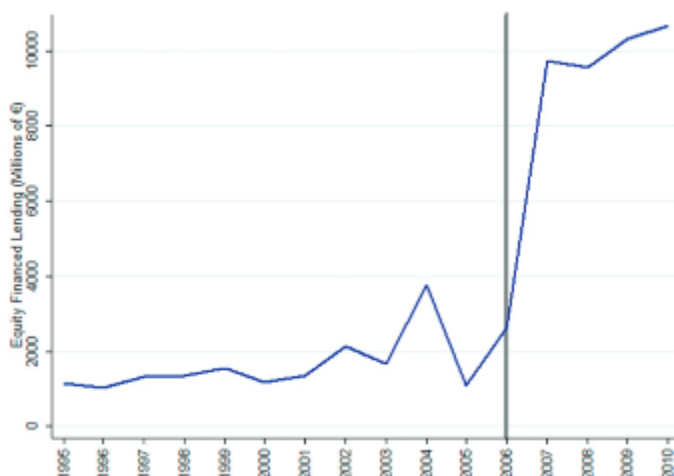
Den italienske 2011 ACE-modellen hadde formål om å øke Italias økonomiske vekst gjennom å redusere dette gjeldsnivået og for å styrke kapitalstrukturen til italienske selskap. Reformen var en del av en pakke kalt "Auito Alla Crescita(Aid to economic growth instrument) Reformen var støttet av European Commision i tråd med å implementere tiltak for å motvirke selskapers overflødig høye gjeld og redusere systematisk risiko. Den italienske økonomien bar særpreg av høy gjeldsgrad og høyere effektiv skattesats enn gjennomsnittet i EU på 27,4 %, der gjennomsnittet er 21,8 % (Panthehini,2012)

5.6.2 Erfaringer fra Belgia

Belgia implementerte en provenynøytral hard versjon av ACE som behandler den totale bokførte verdien av egenkapital som grunnlaget for fradraget. Skjermingsrenten er renten på 10-års statsobligasjoner i Belgia og er på rundt 2,742 % for øyeblikket. Det legges på et halvt prosentpoeng for små og mellomstore bedrifter. Videre tillater ikke Belgia å bære fram ubenyttede ACE fradrag og fradraget er gitt for selskapssektoren.

Den Belgiske ACE har vært effektiv i å redusere forskjellsbehandlingen mellom gjeld og egenkapital og har redusert gjeldsgraden til selskaper. Videre kan effekten ACE hadde på selskapers finansielle struktur, ha spilt en positiv rolle i å øke resiliensen til belgiske selskaper mot finanskrisen. Resultatene fra (Zangari, 2014) er også i tråd med resultatene til Princen (2012). Princen har forsket på hvordan et egenkapitalskatteskjold bidrar til å senke gjeldsgraden i belgiske selskaper i kjølvannet av implementeringen av ACE. Gjeldsgraden har falt med om lag 2 til 7 prosentpoeng og viser at store selskaper er de som har fått størst gevinst av ACE-fradraget. Årsaken kan være fordi store selskaper legger mer vekt på kapitalstruktur og å tilpasse seg etter skatteinsentiver. En annen mulig grunn kan være at store foretak er mer ressurssterke enn små selskaper og dermed klarer å tilpasse seg systemet og slik at de oppnår større fordeler.

Effekten på aktive investeringer som følge av reformen er tvetydig. Aus Dem Moore (2015) har gjort deskriptive analyser som viser at reformen oppnådde målet til myndighetene. Resultatene fra denne analysen viser høyt signifikante og robuste estimater som viser en økning i investeringsaktivitet av små og middels store firmaer på omtrent 3 %, i respons til ACE reformen. Hebous og Ruf (2018) derimot finner ingen økning i investeringer etter implementeringen i 2006.



figur(a) (Hebous,Ruf,2017)

Lærdommen av den Belgiske ACE-reformen er hvordan multinasjonale selskaper tilpasset seg. Som figuren viser, var det etter introduksjonen av ACE i 2006 en klar økning i egenkapitalfinansierte lån av tyske investorer fra Belgia til datterselskap i andre land. Det nådde 10 milliard Euro, som var omtrent 3% av BNP. Økningen i kapitalinnflyt fra multinasjonale selskaper var tilsynelatende øremerket for lån innad i multinasjonale selskapsstrukturer for å dra nytte av ACE-fradraget. Dette er en indikasjon på overskuddsflytting (Hebous og Ruf, 2017).

De lovgivningsmessige tiltakene som er iverksatt i Belgia ikke har løst problemene med smutthull i regelverk rundt skatteunngåelse. Zangari (2014) viser at disse tiltakene har skapt usikkerhet og kompleksitet i bedriftskattesystemet. En indirekte reduksjon av selskappskattesats og et ikke strengt nok anti unngåelse-rammeverk kan ha hatt utilsiktede

konsekvenser og svekket ytelsen, stabiliteten og aksepten av systemet. Videre er manglende regelverk for transaksjoner mellom relaterte grupper, slik som lån mellom datterselskaper, kontroversielt da det har muliggjort dobbeldyppende strukturer som kombinerer rentefratrekk og ACE fradrag på innenlandsk nivå (Hebous og Ruf, 2017).

Det er vanskelig å skille tapet av skatteproveny som følge av skatteplanlegging og som følge av lavere skatteproveny på grunn av fradraget. Årlige rapporter til parlamentet om skattekostnader vist en økende budsjettert kostnad med ACE, høyere enn myndighetenes og nasjonalbankens estimater. (Zangari, 2014)

5.6.3 Erfaringer fra Italia

ACE tillater selskap hjemmehørende i Italia og utenlandske selskap med fast driftssted i Italia å trekke fra et beløp beregnet som en prosent av egenkapital fra bedriftsskattesatsen. ACE gis til selskaper og til individuelle entreprenører og partnerskap. I tillegg gir den italienske ACE et risikopåslag i fradraget som kompensasjon for bedrifter som har større risiko.

Italia har implementert en myk ACE. I et tenkt eksempel der ny egenkapital er 1 million i nåværende år, og ACE-renten er på 3 % og skattesatsen er på 27,5 %, så vil ACE-fradraget gi innebære en skattelettelse på $1 \text{ million} * 0,03 * 0,275 = 8250$. Fradraget kan bli trukket fra brutto skatteplikt umiddelbart, og om skatteletten overgår overgår selskapets skattepliktige resultat, vil det kunne fremføres. Imidlertid er ikke den reelle verdien av fradraget fullstendig beholde sin nåverdi med mindre det tillates fremføring med rentepåslag.

Fordelen med en myk ACE er at den ikke medfører store tap på kort sikt og blir sterkere over tid. I tillegg kan det være gunstig for firma som har innovative prosjekter fordi egenkapital er en bedre kilde til å finansiere innovative og risikofylte prosjekter. Det er på den andre siden en utfordring i at en inkrementell ACE skaper muligheter for bedrifter i å reklassifisere gammel egenkapital som ny egenkapital gjennom at selskaper likvideres og opprettes på nytt, men resultatene fra Zangari (2014) viser at det ikke har vært et problem i Italia så langt. Årsaken er sannsynligvis at selskapenes transaksjonskostnader ved en tilpasning er større enn skattefordelene dette medfører. (Zangari,2014) Videre har måten ACE har blitt

implementert på gjort fradraget mer attraktivt for profitable firma, da disse i større grad kan øke sitt egenkapitalgrunnlag gjennom å holde tilbake overskudd istedenfor å betale dividender (Branzoli og Caiumi, 2018).

Panthechini, Parisi og Pigheti (2012) viser at ACE reduserer, men ikke eliminerer vridningene som oppstår av rentefradrag, men at til tross for at gjeld fortsatt har en skattemessig fordel, vil en ACE redusere gjeldsgraden til italienske selskap. Branzoli og Caiumi, (2018) har undersøkt effekten på små og middels store selskap og har funnet at ACE har hatt størst effekt på selskaper som har hatt størst behov for å hente kapital, og viser videre at effekten på større firma er begrenset. Dette er motsatt effekt som reformen i Belgia viser. Årsaken kan være knyttet opp mot for liten utvalgsstørrelse eller grunnet hvordan systemet er implementert, med at fradraget er gitt for små partnerskap og entreprenører. (Branzoli og Caiumi, 2018)



Figur(b) (Branzoli og Caiumi, 2018)

Det skattemessige incentivet til å investere med gjeld har gått ned etter ACE-reformen i Italia. Grafen tyder klart på at frem til 2011 så var investeringer med egenkapital dyrere enn investeringer finansiert med gjeld. Den faktiske kapital- og gjeldskostnaden varierer ut ifra bedriftssektor, kontantstrøm, osv. men dette kan tolkes som en indikasjon på hvordan ACE påvirket kapitalkostnaden til firma etter reformen.

I den italienske innføringen er at det ikke er mulig å blåse opp ACE fordelene ved å skape datterselskaper fordi en rekke bidrag av denne typen ikke gjøres relevant for ACE grunnlaget. Doppeldyppingstrukturer som kombinerer rentefradrag og ACE fradrag kan i

prinsippet være implementert også i Italia, men de virker mulig kun i mindre aggressive former, takket være regelverket rundt konsernterne lån. Den italienske ACE er sannsynligvis ikke helt immun for skatteplanlegging, men rammeverket som er rettet mot konsernterne lån og at den er inkrementell, gjør den mer robust mot skatteunngåelse.

Etter reformen i 2011 ble gjeldsfavoriseringen i Italia, målt som forskjellen mellom effektiv marginal skattesats mellom gjeld og egenkapital redusert fra 41% i 2011 til 28.8% i 2012 (Zangari, 2014). Empirisk data indikerer at ACE er svært effektiv i dette aspektet. Branzoli Caium (2018) har, basert på regnskapstall fra 2009, vist at det vil føre til at selskaper vil få sin skattebyrde redusert med inntil 20 % (Branzoli og Caiumi, 2018) .

De Mooij og Devereux (2011) har forsket på den langsiktige budsjetterte påvirkningen av reformen ved å bruke et lite utvalg av italienske selskaper og viser, basert på balansen, selskapsskatteinntektstap tilsvarende 12,6 % av de totale selskapsskatteinntektene (Zangari, 2014).

5.7 Særnorske utfordringer ved implementering av ACE

5.7.1 Integrasjon med personbeskatningen

Den tette integrasjonen mellom bedrifts- og personbeskatningen vil skape utfordringer med å implementere en ACE-modell i det norske skattesystemet. Skatteutvalget påpeker at dersom man kombinerer en ACE-modell med en avskaffelse av skjermingsfradraget på eierinntekter, så kan det føre til innlåsing av kapital i selskapssektoren. Ved å finansiere investeringer med tilbakeholdt overskudd i bedriften kan eier utsette sin utbytte- og gevinstbeskatning rentefritt og dermed redusere sin totale skattebyrde. Utvalget har imidlertid skissert noen tiltak for å motvirke et slikt problem. En mulig løsning er å opprettholde skjermingsfradraget på eierinntekter, men at man også tildeler hver enkelt investor ut i fra eierandel et skattetillegg basert på skatteverdien av selskapets ACE-fradrag. Tillegget vil også måtte justeres for betaling av utbytteskatt i de årene selskapet deler ut utbytte. Hensikten med et slikt skattetillegg er å nøytralisere nettovirkningen av at egenkapitalens alternativavkastning skjermes både hos selskapet og eier (NOU 2014: 13, 2014).

En mulig ulempe med en slik modell er at den kan innebære en likviditetsutfordring for investor da et slikt skattetillegg vil måtte betales løpende uavhengig av om det er mottatt utbytte eller om aksjegevinster er realisert. For å bøte på en slik utfordring kan man tillate fremføring av skattetillegget slik at det først beskattes når utbytte betales eller aksjegevinster realiseres. Hvis skattetillegget skulle være større enn utbyttet i det aktuelle inntektsåret er det lagt opp til at betalingspliktig skatt ikke overstiger utbyttet og at resterende skatt fortsatt vil fremføres med rente til beskatning ved senere inntektsår. En annen svakhet er at tilbakeholdt overskudd fortsatt kan bli foretrukket finansieringskilde for norske selskap med utenlandske aksjonærer siden disse ikke kan tildeles det ovennevnte skattetillegget. Siden utvalget heller ikke har lagt opp til at et slikt skattetillegg skal tilordnes norske aksjonærer som er eiere i utenlandske selskap (disse bedriftene vil vanligvis ikke få ACE-fradrag) vil det også kunne oppstå motiver for norske investorer til å forsøke å unngå skattetillegget ved å skjule eierskap i norske bedrifter gjennom utenlandske selskap (NOU 2014: 13, 2014).

Skatteutvalget har også lagt frem en enklere alternativ modell for å motvirke at kapital låses inne i selskapssektoren. Metoden går ut på å beregne investors gjennomsnittlige avkastning over eiertiden, for så å bruke den som en justeringsfaktor til å oppjustere beskatningen av aksjegevinster når de realiseres. En slik oppjustering av beskatningen vil kunne utligne fordelene ved å utsette kapitalbeskatningen av tilbakeholdt overskudd, gitt at gjennomsnittlig avkastning i selskapet etter skatt er lik alternativavkastningen og at den fordeles jevnt over tid. Ettersom dette er relativt strenge forutsetninger, vil modellen i de fleste tilfeller kun bidra til å redusere skattefordelen av å holde tilbake overskudd i bedriften (NOU 2014: 13, 2014).

Til tross for den mulige innlåsnings av kapital som kan forekomme dersom skjermingsmodellen fjernes ved innføringen av et ACE-system, så har Scheel-utvalget kommet frem til at det vil innebære en økning i skatteinntekter til myndighetene på rundt 0.8 milliard kroner sammenlignet med gjeldende system. Hvis skjermingsmodellen videreføres sammen med et inntektspåslag hos personlige eiere basert på ACE-fradraget vil det også gi en økning i skatteinntekter, men dette merprovenyet vil variere etter størrelsen på tilbakeholdt overskudd og innskutt egenkapital hos selskapene. Skattesatsene på selskapsoverskudd og eierinntekter vil også påvirke utfallet (NOU 2014: 13, 2014).

5.7.2 Administrative utfordringer

Sammenlignet med gjeldende skatteregime vil et ACE-system trolig innebære et mer administrativt krevende system og økt behov for kontroll. Som vi har sett vil det oppstå skatteplanleggingsmuligheter for flernasjonale selskaper knyttet til å maksimere egenkapitalfradraget gjennom interne transaksjoner. Det vil også være insentiver for nasjonale bedrifter til å tilpasse seg systemet, f.eks. ved at eiere plasserer eiendeler, som egentlig er ment til privat forbruk (som luksusbiler og kunstverk), i bedriften for at de skal inngå i selskapets ACE-grunnlag (Zangari, 2014). Dette gjør at det vil være nødvendig med et godt utformet regelverk som tar for seg slike tilpasninger, og spesielt konserninterne transaksjoner, for å hindre at selskapsskattegrunnlaget uthules.

Sørensen (2010) sier at under de generelle reglene for tildeling av ACE-fradrag (f.eks. hvis ACE-fradraget gis til selskaper den 31. desember) vil det oppstå et insentiv til å skyte inn egenkapital i selskaper på slutten av året for å øke ACE-grunnlaget, for å deretter betale det tilbake like etter nyttår. Ved å gjenta en slik transaksjon hvert år vil selskaper kunne dra nytte av et permanent større ACE-fradrag uten å egentlig ha økt deres egenkapitalfinansiering. Han påpeker imidlertid at en slik tilpasning enkelt kan motvirkes ved å justere størrelsen på det årlige ACE-fradraget for timingen av utdeling av utbytte og utstedelse av ny egenkapital. Uansett vil et slikt tiltak trolig innebære en ekstra administrativ kostnad med systemet.

Som nevnt over vil det under en ACE-modell kunne oppstå insentiver til å holde kapital tilbake i bedriften. Justeringene av personbeskatningen for å motvirke dette vil innebære en ytterligere administrativ byrde for å sikre et velfungerende system. Derimot vil den reduserte betydningen av valg av avskrivningssatser under et ACE-skatteregime trolig redusere kontrollbehovene av slik art. Videre vil et ACE-fradrag som er begrenset til ny egenkapital også innebære insentiver for eiere til å omkategorisere gammel egenkapital som ny ved å likvidere bedrifter og opprette dem på nytt. Eksisterende egenkapital i de likviderte selskapene vil da oppstå som ny egenkapital i de nyopprettede bedriftene og den kortsiktige reduksjonen i skatteproveny, som følge av ACE-fradraget, vil øke. Etersom dette ikke ser ut til å ha vært et problem i Italia, kan det tyde på at kostnadene knyttet til slike transaksjoner er større enn fordelene av å få den eksisterende egenkapitalen i selskapet inkludert i ACE-grunnlaget (Zangari, 2014).

6. Sammenligning av ACE- og CBIT skatteregimer

Selv om både ACE og CBIT søker å skattemessig likebehandle gjeld og egenkapital, så har skattesystemene veldig ulike tilnærminger for å nå dette målet. CBIT likestiller gjeld og egenkapital ved å nekte fradrag for gjeldsrenter og dermed ikke gi fradrag for noen form for finansieringskostnader. ACE går derimot i motsatt retning og går inn for nøytralitet i valget mellom finansieringskilder ved å gi bedrifter et beregnet finansieringsfradrag for egenkapitalen i selskapet i tillegg til det eksisterende fradraget for rentekostnader. De viktigste egenskapene til de to skattesystemene er kort oppsummert i tabellen under.

| Oppsummering av skattemodellene | CBIT | ACE |
|---|---|---|
| Påvirkning på investeringsatferd | Høyere kapitalkostnad som fører til reduksjon i investeringer. | Lavere kapitalkostnad som fører til økning i investeringer. |
| Skattemessig behandling av gjeld og egenkapital | Fullstendig likebehandling. | Mer likebehandling enn nåværende skattesystem. |
| Multinasjonale foretaks tilpasninger | Motvirker flytting av overskudd utenlands ved bruk av interne lån blant multinasjonale selskaper. | Reduserer insentiver til overskuddsflytting ved bruk av gjeld, men åpner for å utnytte ACE-fradraget. |
| Påvirkning på skatteinntekter | Økning i skatteinntekter som kan brukes til å redusere selskapsskatten. | Reduksjon i skatteinntekter som må hentes inn ved høyere skatter/avgifter. |
| Integrasjon med personbeskatningen | Vanskelig å integrere med personbeskatningen. | Utfordrende å integrere med personbeskatningen. |
| Påvirkning på avskrivninger | Ikke nøytralt. | Nøytralt. |

På grunn av avskjæringen av rentefradraget vil en CBIT-modell isolert sett føre til en høyere kapitalkostnad for selskapene og dermed redusere investeringer. På den andre siden vil et ACE-system innebære en økning i investeringer som følge av at selskapenes kapitalkostnad reduseres av ACE-fradraget. I motsetning til gjeldende skatteregime og CBIT-systemet, er ACE-modellen også upåvirket av inflasjon og valg av avskrivningssatser.

En utfordring med ACE-systemet er at egenkapitalfradraget må finansieres av høyere skatter og/eller avgifter. Hvis man kompenserer for reduksjonen i skatteproveny ved å heve selskapsskattesatsen vil det forverre problemene med overskuddsflytting til tross for at ACE-fradraget svekker insentivene til skatteplanlegging gjennom tynn-kapitalisering. Ved å finansiere systemet med en økning i andre skatter og avgifter som f.eks. merverdiavgift og skatt på eiendom kan man imidlertid unngå disse problemene. Et ACE-system vil også måtte kombineres med et godt utformet anti-unngåelsesrammeverk for å hindre aggressiv skatteplanlegging fra bedrifter (spesielt med tanke på multinasjonale foretak).

Til sammenligning vil fjerningen av fradraget for gjeldsrenter under en CBIT-modell øke skatteinngangen for en gitt selskapsskattesats. De ekstra skattekrone kan brukes til å senke selskapsskatten for å motvirke overskuddsflytting samt delvis bøte på den forhøyede kapitalkostnaden. At det ikke gis fradrag for rentekostnader, vil også eliminere muligheten for multinasjonale foretak til å flytte overskudd utenlands gjennom interne låneforhold.

Videre sørger CBIT for likebehandling av finansieringskilder siden systemet ikke gir fradrag for finansieringskostnader tilknyttet verken gjeld eller egenkapital. I teorien skal et ACE-system også skattemessig likestille gjeld og egenkapital, men i praksis er modellen trolig ikke helt nøytral, ettersom sikre skattefradrag avhenger av blant annet på grunn av den politiske risikoen av knyttet til mulig fremtidig avvikling av systemet.

Som nevnt, kan ACE-systemet føre til innlåsing av kapital dersom det kombineres med en avskaffelse av skjermingsrenten i aksjonærmodellen. For å unngå dette kan man opprettholde skjermingsfradraget på personlig hånd, men da bør hver aksjonær tildeles et årlig skattetillegg (ut ifra eierandel). En slik ordning kan imidlertid by på likviditetsutfordringer hos eierne. For å bøte på dette kan man la skattetillegget fremføres med rente og kun komme til beskatning ved utdeling av utbytte eller realisasjon av aksjegevinster. Et slikt system vil imidlertid trolig være administrativt krevende.

Integrasjonen mellom person- og bedriftsbeskatningen ser også ut til å være krevende under en CBIT-modell. Dersom all kapitalbeskatning på personlig hånd fjernes, vil det trolig innebære en reduksjon i skatteproveny sammenlignet med gjeldende skattesystem. For å sikre et merproveny under en CBIT-modell kan skattleggingen av utbytte og aksjegevinster

på personlig hånd opprettholdes. Det vil imidlertid være problematisk å beholde den personlige skattleggingen av renteinntekter og rentekostnader ettersom rentefradrag på personlig hånd åpner for skattearbitrasje. En videre beskatning av renteinntekter vil også ekstrabeskatte alternativavkastningen til gjeldsfinansierte prosjekter sammenlignet med egenkapitalfinansierte investeringer. Dette vil føre til en høyere kapitalkostnad for investorer som skyter inn gjeld, gitt at skjermingsfradraget opprettholdes. Man kan derimot fjerne skjermingsfradraget i aksjonærmodellen slik at både gjeld og egenkapital ekstrabeskattes, men det vil kunne føre til at tilbakeholdt overskudd blir foretrukket finansieringskilde og dermed at kapital låses inne i selskapssektoren.

7. Konklusjon og anbefalinger

Denne oppgaven tar sikte på å besvare hvilken av de to skattemodellene ACE og CBIT som er best egnet til å erstatte dagens skattesystem i Norge.

I kapittel 2 i oppgaven går vi gjennom det norske skattesystemet og dets kjennetegn, samt hvordan det har endret seg over tid og lagt grunnlaget for dagens system. I hovedsak kjennetegnes det norske skattesystemet av flate skattesatser på brede skattegrunnlag og betydelig skattemessig likebehandling av inntekter, utgifter og forskjellige virksomhetsformer. Det norske skattesystemet er også tosidig ved at selskapsoverskudd, utbytte, aksjegevinster og renteinntekter beskattes ved lave og flate satser, mens arbeidsinntekt og pensjonsinntekt er progressivt beskattet.

Kapittel 3 tar for seg virkningene av bedriftsbeskatningen og viser at dagens skattesystem diskriminerer egenkapital i forhold til gjeld som finansieringskilde, ved at selskaper får skattefradrag for rentekostnader, men ikke for kostnader tilknyttet alternativ anvendelse av egenkapital. En slik skattemessig forskjellsbehandling gjør at gjeld blir billigere enn egenkapital som finansieringskilde og fører til at selskaper tar opp mer gjeld enn de ellers ville gjort, noe som øker risikoen for konkurs og gjør økonomien mer sårbar.

I kapittel 4 har vi tatt en grundig gjennomgang av CBIT og drøftet positive og negative sider ved modellen i en norsk sammenheng, samt sett på det svenske skatteutvalgets forslag til en modifisert CBIT-modell.

Vi har tatt en tilsvarende gjennomgang av ACE-modellen i kapittel 5 der vi henblikk på erfaringer fra Belgia og Italia. Vi finner at den italienske utformingen har attraktive egenskaper grunnet dens inkrementelle natur og gode regelverk for å motvirke skatteplanlegging.

Videre sammenligner vi ACE og CBIT i kapittel 6. Vi har fokusert på hvordan modellene påvirker finansieringsbeslutningen av gjeld og egenkapital, skatteinntekter, investeringsinsentiver, atferden til multinasjonale selskaper og hvordan de påvirker den tette integrasjonen mellom person-og bedriftsbeskatningen i Norge.

Ettersom CBIT ser ut til å være gunstigst for land som har en åpen økonomi med høye skattesatser og stor multinasjonal sektor, virker modellen som et attraktivt alternativ for å bedre likebehandle gjeld og egenkapital i Norge. Imidlertid ser det ut til å være særdeles store utfordringer knyttet til å sikre en god integrasjon av person- og bedriftsbeskatningen under en slik modell. Videre fremstår det som særdeles vanskelig å tilpasse beskatningen av finansielle foretak under modellen.

Selv om ACE i realiteten trolig ikke vil fullstendig likebehandle gjeld og egenkapital, så har vi sett fra erfaringene til Belgia og Italia at modellen fører til en betydelig reduksjon i selskapers gjeldsgrad. Videre vil ACE-fradraget isolert sett redusere multinasjonale selskapers insentiver til å flytte overskudd ved bruk av gjeld, da de også får fradrag for egenkapitalen i selskapet. Systemet vil imidlertid åpne for betydelig skatteplanlegging hos multinasjonale selskaper som befinner seg i Norge, slik vi har sett hos Belgia. Ved å implementere ACE-systemet med et godt utformet regelverk, slik som Italia har gjort, vil man derimot kunne begrense omfanget av dette. Hvis ACE finansieres med å øke selskapsskatten, vil det styrke multinasjonale selskapers insentiver til overskuddsflytting. Basert på simuleringsmodellene til bl.a. De Mooij og Devereux (2011), og Radulescu og Stimmelmayer (2006) fremstår det som et bedre alternativ å øke forbruksbaserte skatter.

Basert på en helhetlig vurdering konkluderer vi med at en ACE-modell er mer egnet som skattesystem for Norge enn CBIT. Begrunnelsen er at det kortsiktige provenytapet ved en inkrementell ACE antas å være begrenset, samtidig som at Norge ser ut til å ha gode forutsetninger for å finansiere et ACE-system. I Norge er skatt på eiendom betydelig lavere enn i mange andre OECD-land, noe som gjør det til en kandidat til å finansiere systemet. Modellen kan føre til innlåsing av kapital dersom den kombineres med en avskaffelse av aksjonærmodellen. For å motvirke dette kan man opprettholde skjermingsfradraget på personlig hånd samtidig som personlig investor tildeles et skattetillegg for å oppheve rentefordelen av å utsette utbyttebeskatningen. En slik løsning kan være administrativt krevende og muligens by på likviditetsutfordringer, men den vil også bringe inn ytterligere skatteinntekter.

8. Svakheter, mangler og forslag til fremtidig forskning

En åpenbar svakhet med oppgaven vår er at vi ikke har gjennomført noen form for kvantitativ analyse av virkningene ved å innføre CBIT eller ACE i Norge. Videre er det ikke hensyntatt hvordan ACE eller CBIT vil måtte tilpasses enkelte norske særskattesystem som f.eks. grunnrenteskatten på vannkraftanlegg og særskatten på petroleumsvirksomhet. I oppgaven er det heller ikke tatt stilling til om en innføring av ACE eller CBIT kan komme i strid med EØS-avtalen angående fri etablering innenfor EØS-området. Til slutt er det heller ikke vurdert hvordan skattesystemer i andre land kan påvirke nøytralitetssegenskapene til ACE og CBIT i Norge.

Dersom ACE eller CBIT skal innføres i Norge, anbefaler vi at det først gjennomføres en grundig kvantitativ analyse av hvilke velferdseffekter de respektive skattesystemene vil kunne medføre i en norsk sammenheng. En slik analyse kan gjerne ta utgangspunkt i en generell likevektsmodell, slik som f.eks. modellen til De Mooij og Devereux (2010).

En mulighet for å redusere provenytapet fra ACE kan være å utarbeide fradraget kun til spesifikke typer investeringer eller til aksjonærer i mindre foretak, slik som i R&D.. Å forske på effekten av å innføre en ACE til små og middels store foretak i Norge kan være noe å se på, da små og middels store foretak er særlig avhengige av egenkapitalfinansiering. Videre er å gjøre egenkapitalfinansiering billigere en mulighet for drive fram mer entreprenørskap, start-ups og innovasjon. Man kan se til Portugal for inspirasjon da de introduserte en inkrementell ACE i 2010 som kun siktet seg inn mot små og middels store bedrifter, men har utvidet den til å også gjelde for større bedrifter (Nicodème,2017).

Litteraturliste

Berk, J., DeMarzo, P. (2017). Hentet fra Corporate finance (Fourth edition.; Global ed.). Harlow: Pearson.

Bond, R. S., Devereux, P. M. (2003). Generalized R-based and S-based taxes under uncertainty. Hentet fra

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S004727270100161X>

Branzoli, N., Caiumi, A. (2018). How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns. Hentet fra

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation-paper-72-ace.pdf

De Mooij, R. D., Devereux, M. (2011). An applied analysis of ACE and CBIT reforms in the EU. Hentet fra [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10797-010-9138-](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10797-010-9138-8.pdf?fbclid=IwAR1YfQ_PGU8tn57VwUD0zjMzfMV4XpP7tlG3iV_MLodbTHLWG6hfAaRH0U0)

[8.pdf?fbclid=IwAR1YfQ_PGU8tn57VwUD0zjMzfMV4XpP7tlG3iV_MLodbTHLWG6hfAaRH0U0](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10797-010-9138-8.pdf?fbclid=IwAR1YfQ_PGU8tn57VwUD0zjMzfMV4XpP7tlG3iV_MLodbTHLWG6hfAaRH0U0)

De Mooij, R. D., Devereux, M. (2009). Alternative systems of business tax in Europe: an applied analysis of ACE and CBIT reforms. Hentet fra

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_17_en.pdf

Deloitte. (2018, 16. oktober). Propositionen «Nya skatteregler för företagssektorn» antagen av riksdagen. Hentet 13.05.2020 fra <https://www2.deloitte.com/se/sv/pages/tax/articles/Nya-skatteregler-for-foretagssektorn-antagen-av-riksdagen.html>

Fatic, S., Hemmelgarn, T. & Nicodème, G. (2012). The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions. Hentet fra

https://www.researchgate.net/publication/274675186_The_Debt-Equity_Tax_Bias_Consequences_and_Solutions

Finansdepartementet. (2015). *Bedre skatt - En skattereform for omstilling og vekst* (Meld. St. 4 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20152016/id2456324/sec1>

Finansdepartementet. (2017). *Nya skatteregler för företagssektorn* (Meld. Rd. 245 (2017-2018)). Hentet fra <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/05/prop.-201718245/>

- Finansdepartementet. (2019a, 07. oktober). Skattesatser 2020. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/skattesatser-2020/id2671009/>
- Finansdepartementet. (2019b). *Skatter, avgifter og toll 2020* (Prop. 1 LS (2019-2020)). Hentet fra <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/Dokumenter1/Budsjettdokumenter/Skatte--avgifts/Prop-1-LS-/>
- Gammie, M. (1991). Equity for companies: A corporation tax for the 1990s. The institute for Fiscal Studies. London: The Institute for Fiscal Studies
- Hebous,S., Ruf. H(2015). Evaluating the Effects of ACE Systems on Multinational Debt Financing and Investment. Hentet fra https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2613819
- Hebous,S., Ruf. H(2017). Evaluating the Effects of ACE Systems on Multinational Debt Financing and Investment. Hentet fra <https://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v156y2017icp131-149.html>
- Hebous,S., Ruf. H(2017). Evaluating the Effects of ACE Systems on Multinational Debt Financing and Investment. Hentet fra https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3338691
- Hebous,S.,Klemm.A. (2018)A Destination-Based Allowance for Corporate Equity. Hentet fra https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3338691
- Keuschnigg.C. (2011) The Design of Capital Income Taxation: Reflections on the Mirrlees Review. Hentet fra <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1475-5890.2011.00145.x>
- Klemm.A. (2006) Allowances for Corporate Equity in Practice. Hentet fra <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06259.pdf>
- Lammersen.L. (2002). Investment Decisions and Tax Revenues Under an Allowance for Corporate Equity. Hentet fra <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24638/1/dp0247.pdf>
- Lodin, S.-O. (2014). An overview of the Proposal of the Swedish Government Committee on Corporate Taxation. *Nordic Tax Journal*. Hentet 12.05.2020 fra https://www.researchgate.net/publication/277906507_An_overview_of_the_Proposal_of_the_Swedish_Government_Committee_on_Corporate_Taxation
- Lund.D, (2013) How taxes on firms reduce the risk of after-tax cash flows. Hentet fra http://folk.uio.no/dilund/howtax_forthcom.pdf
- Mirrlees, J. og Institute for Fiscal Studies. (2011). *Tax by Design*. Oxford University Press

-
- Mooij, D. R. Devereux.P.M. (2008). Alternative Systems of Business Tax in Europe: An applied analysis of ACE and CBIT Reforms. Hentet fra <https://ideas.repec.org/p/tax/taxstu/0023.html>
- Moore.N.A.D (2015) Corporate Taxation and Investment – Evidence from the Belgian Ace Reform. Hentet fra https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2579684
- Nicodème. G. (2017). Analysis of Effects on Firm Leverage Using Differences-in-Differences. Hentet fra https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/fr/object/thesis%3A12917/datastream/PDF_01/view
- NOU 1989: 14. (1989). *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – En skisse til reform*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1989-14/id583189/>
- NOU 1999: 7. (1999). *Flatere skatt*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-7/id116559/>
- NOU 2003: 9. (2003). *Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-9/id381734/>
- NOU 2009: 10. (2009). *Fordelingsutvalget*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-10/id558836/>
- NOU 2014: 13. (2014). *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-13/id2342691/>
- NOU 2018: 5. (2018). *Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-5/id2590735/>
- Panteghini.P., Parisi.M.L & Pigheti.F.(2012). Italy's ACE tax and its effect on a firm's leverage. Hentet fra <https://ideas.repec.org/p/zbw/ifwedp/201231.html>
- Prenaj.B. Ahmeti.F. (2015) A critical review of Modigliani and Miller's theorem of capital structure. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/279725874_A_CRITICAL_REVIEW_OF_MODIGLIANI_AND_MILLER'S_THEOREM_OF_CAPITAL_STRUCTURE
- Princen.S (2012) Taxes Do Affect Corporate Financing Decisions: The Case of Belgian ACE. Hentet fra <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=3181150651151191130130680680020220870>

[17069064045069066075089115069073004022121120018022103030104056120001030127090083002119088117022094008013001024024099114113024046085075003006066008020003115009093081095107079102090015111113107122025019110024095066&EXT=pdf](https://www.ace-tax.com/17069064045069066075089115069073004022121120018022103030104056120001030127090083002119088117022094008013001024024099114113024046085075003006066008020003115009093081095107079102090015111113107122025019110024095066&EXT=pdf)

Radulescu.M.J., Stimmelmayer.M.(2006) ACE vs. CBIT: Which is Better for Investment and Welfare? Hentet fra https://ecomod.net/sites/default/files/document-conference/ecomod2006/1629.pdf?fbclid=IwAR0UtsCjoP5RmpGrY3LH_JG7eiK2FedspE_hWuSow_ttpE2dYLbsXTqz7g

Schjelderup, G. (2019b). *Eierskatt*. Personlig økonomi. Norges Handelshøyskole, Bergen.

Schjelderup, G. (2019b). *Skatteteori*. Personlig økonomi. Norges Handelshøyskole, Bergen.

Schjelderup.G.(september 14, 2011). Sammenhengen mellom person- og bedriftsbeskatningen. *Forelesningsnotat FIE432*.

Schjelderup.G., Jacobsen.M.R.(2011).Nye utfordringer i bedriftsbeskatningen. Hentet fra https://www.snf.no/Files/Filer/Publications/A38_11.pdf?fbclid=IwAR0nDY2mHH6UmX4uEK59RFcG8Eu9mWJNAwiR_7VlqyI9PZma_qtss_7ibtI

Skatteetaten. (2017). Aksjonærmodellen. Hentet 17.03.2020 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/aksjer-og-verdipapirer/om/aksjonarmodellen/>

SOU 2014: 40. (2014). *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Hentet 10.05.2020 fra <https://www.regeringen.se/contentassets/1a6fb2ab96aa4b54bf3ee1fc83dfcca2/neutral-bolagsskatt--for-okad-effektivitet-och-stabilitet-sou-201440>

Sørensen.P.B.(2010). Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges. Hentet fra https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/07/ESO-2010_4-del-1-till-webben.pdf

Thoresen, T. O. (2009). Derfor fikk vi skattereformen i 2006. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200902/thoresen.pdf

Zangari. E. (2014) Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems. Hentet fra https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_i_nfo/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_44.pdf